

รัฐธรรมมูญ

ประเทศตะวันตกและไทย

กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย

ดร.วิชัย ตันศิริ



สถาบันนโยบายศึกษา
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญ
ประเทศตะวันตกและไทย :
กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์
และกฎหมาย

วิชัย ตันศิริ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

วิชัย ตันศิริ

รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย.

--พิมพ์ครั้งที่ 2.--กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.

136 หน้า. 1. รัฐธรรมนูญ. I. สถาบันนโยบายศึกษา. II. ชื่อเรื่อง

342

ISBN 974 - 89959 - 4 - 1

ชื่อเรื่อง

**รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย:
กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย**

ผู้เขียน

วิชัย ตันศิริ

ปีที่พิมพ์

พิมพ์ครั้งแรก : สำนักพิมพ์มติชน มิถุนายน 2536
พิมพ์ครั้งที่สอง : สถาบันนโยบายศึกษา เมษายน 2540

จำนวนพิมพ์

2,000 เล่ม

ผู้ดำเนินการจัดพิมพ์

สถาบันนโยบายศึกษา
99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน
แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834

ตรวจสอบต้นฉบับ

ช่อม แก้วมรกต
วรรณสมร ศรีทองไหม

ดำเนินการพิมพ์โดย

บริษัท พี. เพลส จำกัด โทร. 331-5107

พิมพ์ที่

บริษัท เอดิสันเพลส โปรดักส์ จำกัด

จัดจำหน่ายโดย

ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
คำนำในการพิมพ์ครั้งที่ 2	ก
คำนำในการพิมพ์ครั้งแรก	ง
บทที่ 1 รัฐธรรมนูญนั้นสำคัญไฉน	1
บทที่ 2 รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ : รัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร	8
บทที่ 3 รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา : ระบบประธานาธิบดี	20
บทที่ 4 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ระบบสาธารณรัฐที่ 5	30
บทที่ 5 รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	38
บทที่ 6 การวิเคราะห์เปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญของยุโรปและสหรัฐอเมริกา	43
บทที่ 7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต	59
บทที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ รสช.	68
บทที่ 9 การสร้างรัฐธรรมนูญไทยในอนาคต	82
บทที่ 10 บทสรุป	106
บทที่ 11 ปัจฉิมพจน์ : การแก้ไขรัฐธรรมนูญและ ข้อเสนอแนะการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่	109

คำนำในการพิมพ์ครั้งที่ 2

หนังสือรัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย ฉบับนี้เขียนขึ้นในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญยุคสมัย รสช. และแม้ว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับ รสช. จะได้มีการแก้ไขหลายครั้งและขณะนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญก็กำลังร่างฉบับประชาชนอยู่ แต่ข้อความที่ปรากฏในหนังสือรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ยังมีความหมายต่อการร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะแนวคิดและหลักการของรัฐธรรมนูญอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนี ข้อแตกต่างและข้อที่เหมือนกันของรัฐธรรมนูญเหล่านี้ นำจะมีส่วนวางพื้นฐานของความคิดให้แก่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทย ตลอดจนประชาชนที่สนใจได้ใช้เป็นประโยชน์ หรือประกอบแนวคิดของตนเองในการอภิปรายและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังร่างนี้ต่อไป

ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะใช้เพียงสามัญสำนึกแต่เพียงอย่างเดียวมิได้จำเป็นต้องมีความรู้ด้านรัฐศาสตร์และแนวคิดที่มักเรียกกันว่า ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) จึงจะช่วยให้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เข้าใจเหตุผล ข้อดี ข้อด้อยของแต่ละข้อเสนอแนะ โอกาสที่จะหลงทาง หรือหลงประเด็นจะได้ลดน้อยลง

งานร่างรัฐธรรมนูญเป็นงานที่คาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การคาดคะเนนี้อาจจะผิดหรือถูก ผู้ที่จะรับเคราะห์จากการคาดคะเนที่ผิด คือประชาชนและสังคม และเนื่องจากไม่มีใครสามารถจะกล่าวอย่างเต็มปากได้ว่าอะไรจะเกิดขึ้น เราจึงควรจะต้องมีความระมัดระวังที่สุดในการให้ข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบัน สมาชิกร่างรัฐธรรมนูญก็ดี ผู้ที่เป็นกรรมาธิการ ตลอดจนองค์กรประชาชนก็ดี ได้ให้ความสนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญมาก แต่แนวคิดที่ฝากไว้ในหนังสือเล่มนี้ก็คือ รูปแบบของรัฐธรรมนูญมักจะสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจ

แนวคิดของการร่างรัฐธรรมนูญ โดยกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเพื่อให้กลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ใช้ มักจะไม่ตรงตามแนวพฤติกรรมศาสตร์ ประชาธิปไตยอันที่จริง เมื่อเจาะให้ถึงแก่นแล้ว ก็คือกระบวนการเจรจาต่อรอง เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ทุกๆ ฝ่ายพอจะรับได้ จึงเป็นผลของการประนีประนอมมากกว่าจะเป็นผลดีเลิศประเสริฐสุดในจินตนาการของผู้หนึ่งผู้ใด รัฐธรรมนูญที่จะยังผลให้เกิดประชาธิปไตยเต็มใบนั้น ก็อาจจะเป็นเพียงจินตนาการ เพราะการที่สังคมจะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หรือไม่ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมและวัฒนธรรมของคนในสังคมมากกว่า

อย่างไรก็ตามลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ก็ยังมีความเชื่อหรือสมมติฐานที่ว่ากฎเกณฑ์หรือระบบกฎหมายจะสามารถปรับพฤติกรรมของคนได้ และเราคงจะเชื่อตามทฤษฎีนี้หาไม่แล้วเราคงไม่ให้ความสนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญ

ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมนั้น อันที่จริงมีปรัชญาพื้นฐานว่าการสร้างรัฐธรรมนูญนั้นคือการสร้างเครื่องเหนี่ยวรั้งของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมิให้เกินขอบเขต แนวทางสกัดกั้นนั้นมีสองระดับหรือสองด้าน ด้านหนึ่ง นั้นก็คือจะต้องป้องกันมิให้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือผู้ใช้อำนาจรัฐรุกล้ำเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของส่วนบุคคล และอีกด้านหนึ่ง ก็คือจะต้องป้องกันมิให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเข้าครอบครองอำนาจรัฐโดยเบ็ดเสร็จในระยะหนึ่งระยะใด การสร้างระบบคานอำนาจหรือการถ่วงดุลย์อำนาจ จึงเป็นหลักการที่สำคัญหลักหนึ่งและการใช้หลักนิติธรรมเป็นหลักปกครอง ก็เป็นอีกหลักหนึ่ง

ขณะเดียวกันควรจะกล่าวไว้ด้วยว่าในยุคสมัยนี้บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศมีความสำคัญมากขึ้นกว่าสมัยก่อน ฉะนั้นแนวคิดเรื่องการสร้างความเข้มแข็งและความมีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารจึงกลายเป็นจุดเน้นสำคัญเช่นกัน

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างระบบและกลไกของการคานอำนาจ กับการสร้างประสิทธิภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร จึงน่าจะเป็นเป้าหมายสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้นในสังคมไทย ก็ยังมีปัญหาทางการเมือง ซึ่งเกิดจากวัฒนธรรมของ

การดำเนินการทางการเมืองเพื่อถอนทุน และเพื่อสะสมทุนตลอดจนอำนาจเพื่อครอบครองอำนาจตลอดไป ปัญหาเหล่านี้เป็นประเด็นที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องหาทางแก้ไข

จากประเด็นและปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงได้เพิ่มเติมในบทปัจฉิมพจน์โดยลำดับการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ รสช. ทั้งหมด 3 ครั้งด้วยกัน และได้เสนอแนะแนวทางของการร่างฉบับใหม่ที่อาจเรียกว่าฉบับประชาชน

ผู้เขียนได้มอบให้สถาบันนโยบายศึกษาจัดพิมพ์ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ โดยถือว่าเป็นการพิมพ์จำหน่ายครั้งที่ 2 ครั้งแรกสำนักพิมพ์มติชนได้เป็นผู้จัดพิมพ์ จึงขอขอบคุณทุกๆ ท่านที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อเผยแพร่ผลงานเล่มนี้ หวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการ และการสรรสร้างระบบการเมืองให้เหมาะสมกับสังคมไทยต่อไปในอนาคต

ดร.วิชัย ตันศิริ

เมษายน พ.ศ. 2540

คำนำในการพิมพ์ครั้งแรก

หนังสือเรื่อง “รัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตกและไทย” เป็นความพยายามที่จะวิเคราะห์รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและเยอรมัน เพื่อวางพื้นฐานของความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการสร้างรัฐธรรมนูญ และสามารถนำบทสรุปและบทเรียนมาประยุกต์ให้ได้กับการสร้างรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งอยู่ในความสนใจของชาวไทยส่วนมาก

ผู้เขียนเห็นว่าในสังคมไทยนั้น อย่างไรเสียก็คงจะอยู่ในวังวนของการร่างรัฐธรรมนูญต่อไปอีกนาน และในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง ก็มักจะใช้ความรู้และประสบการณ์เดิม ขาดการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียของรัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ ทั่วโลก เพื่อนำข้อดีมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย ในขณะเดียวกันผู้เขียนในฐานะที่ศึกษาด้านรัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และเป็นนักการศึกษา ปรารถนาจะฉายภาพของประวัติศาสตร์ให้ชาวไทยได้ทราบตลอดจนแสดงทัศนคติของนักการศึกษาที่มีต่อเรื่องนี้ด้วย ฉะนั้นแม้ว่าการนำเรื่องนี้มาเสนอจะดูเป็นเรื่องที่คุ้นๆ กัน แต่ระเบียบวิธีที่เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญต่างประเทศ โดยผสมผสานด้วยทฤษฎีหมายและประวัติศาสตร์ จะเป็นแนวทางที่ยังมีอยู่น้อย จึงคิดว่าการนำเสนอดังกล่าวจะอำนวยความสะดวกแก่ผู้สนใจนิสิตนักศึกษา และคณาจารย์ต่างๆ เท่าที่เวลาและโอกาสจะอำนวย

ที่ว่าเวลาและโอกาสจะอำนวยนั้น หมายถึงเวลาและโอกาสของผู้เขียนด้วย ซึ่งมีเวลาและโอกาสน้อย ไม่อาจจะวิเคราะห์รัฐธรรมนูญได้ทั่วโลก ทั้งที่เป็นความปรารถนาแต่ได้หยิบยกมาเพียง 4 ประเทศ โดยคัดเลือกประเทศที่เป็นหลักมีบทบาทโดดเด่นและมีประสบการณ์แตกต่างกัน การเลือกวิเคราะห์เพียง 4 ประเทศ และพยายามวางทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างรัฐธรรมนูญในบทที่ 6 นับว่าเป็นความพยายามที่ค่อนข้างเสี่ยงในวงวิชาชีพสังคมศาสตร์ซึ่งต่างก็ขาดที่จะเสนอทฤษฎี แต่ผู้เขียนก็ได้พยายาม โดยปรารถนาจะไปถึงสังคมศาสตร์ต่อไปด้วยทฤษฎีนี้เพียงเบาๆ ไปตรวจสอบวิเคราะห์ต่อไป

บทพร่องของการเมืองในประเด็นที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไว้ โดยข้อสรุปนี้มุ่งไปที่ตัวแปรที่สำคัญที่สุด ฉะนั้นจึงอาจมีตัวแปรอื่นๆ ที่ยังไม่ได้กล่าวไว้ ณ ที่นี้อีก

การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญต่างประเทศและการร่างรัฐธรรมนูญไทยในอดีตดังกล่าวนี้เป็นการวางพื้นฐานไปสู่การเสนอแนะการร่างรัฐธรรมนูญในอนาคต แต่ออนาคตนั้นจะมีหรือไม่ เราไม่รู้ นักปฏิบัติคงจะต้องสนใจในการแก้ไขสิ่งที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับสิ่งที่พึงปรารถนาในอนาคต โดยใช้หลักวิวัฒนาการซึ่งจะยังผลให้ยั่งยืนยิ่งกว่าการล้มล้างรัฐธรรมนูญแล้วสร้างรัฐธรรมนูญใหม่จากเลขศูนย์

ผู้เขียนหวังว่าหนังสือเล่มเล็กนี้ จะช่วยเสริมแนวการศึกษาของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยในแนวลึก และช่วยให้ผู้สนใจในปัญหาของบ้านเมืองได้ใช้เป็นคู่มือทางความคิดเพื่อวิเคราะห์การเมืองไทย ผู้เขียนพยายามที่จะไม่สอดแทรกความรู้สึกส่วนตัวไว้ในข้อเสนอโดยพยายามใช้หลักของความเป็นกลางของนักสังคมศาสตร์มากกว่านักอุดมคติ จึงหวังว่าผู้อ่านจากหลายประสบการณ์ หลายความคิด หลายอุดมคติ และมีจิตใจกว้างขวางจะรับข้อคิดข้อเสนอต่างๆ นี้ได้ แม้จะในระดับที่แตกต่างกัน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณชรรค์ชัย นุนปาน ที่มองเห็นประโยชน์ของบทความเหล่านี้และได้เปิดคอลัมน์ให้ ในหนังสือพิมพ์มติชนสุดสัปดาห์และได้จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ขึ้น โดยปรารถนาจะให้บัณฑิตผู้ใฝ่หาความรู้ได้มีโอกาสทราบถึงแนวคิดทางรัฐศาสตร์และประวัติศาสตร์ ซึ่งมีความสำคัญต่อการสร้างรัฐธรรมนูญไทย นับว่าคุณชรรค์ชัย นุนปาน ในฐานะนักสื่อสารมวลชน เป็นบุคคลผู้มีบทบาทสำคัญในการเพิ่มพูนความรู้ทางด้านนี้ ถึงแม้ว่าผู้เขียนเองจะไม่มีบทบาทในทางปฏิบัติ (ทางการเมือง) แต่ก็คิดว่าได้ทำหน้าที่แล้วในฐานะเป็นพลเมืองดีของสังคมไทย ที่ช่วยกันคนละไม้คนละมือ ประคับประคองให้ประเทศชาติของเราได้วิวัฒนาการไปตามครรลองที่พึงปรารถนา

ท้ายที่สุด ผู้เขียนก็ขอแสดงความปรารถนาดีมายังผู้อ่านทุกๆ ท่าน หากพบข้อบกพร่องอันใด หรือข้อเขียนอันใดที่ไม่สมอารมณ์ท่านก็โปรดพึงให้อภัยด้วย เพราะนั่นคือวิสัยของปุถุชนที่ผู้เขียนเองก็หาความสมบูรณ์ได้ยาก ดังคติพจน์ที่ว่า “มนุษย์กำลังจะ

บทที่ 1

รัฐธรรมนูญนั้นสำคัญไฉน

ทุกวันนี้เมื่อเรากล่าวถึงรัฐธรรมนูญ เราก็คงคิดถึงประชาธิปไตยไม่ได้และในทำนองเดียวกัน เมื่อเรากล่าวถึงประชาธิปไตยเราก็คงต้องคิดถึงรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญจึงจะเป็นของคู่กัน เปรียบเสมือนแผ่นดินสยาม แต่แผ่นดินสยามคู่นี้อยู่กับกันไม่ค่อยสนิทนักในสังคมสยามบ้านเรา นั่นก็คือทุกๆ ครั้งที่เรามีรัฐธรรมนูญก็ได้หมายความว่า เราจะมีประชาธิปไตยเสมอไป แต่ในทางกลับกันเราจะมีประชาธิปไตยไม่ได้เลย ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของการเป็นประชาธิปไตย เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้นจึงเป็นเรื่องน่าศึกษา และที่น่าจะศึกษาวิเคราะห์ต่อไปอีกก็คือ แล้วจะสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดประชาธิปไตยได้อย่างไร วิวัฒนาการและแนวคิดรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนามาทางด้านนี้ก่อนเรา จะเป็นกระจกส่องให้เราเห็นและรู้จักตัวของเราเองดีขึ้นบ้างหรือไม่ จะช่วยให้เราฉลาดขึ้นและรอบคอบขึ้นหรือไม่ มีเงื่อนไขอะไรอีกที่จะมีส่วนสร้างประชาธิปไตยในบ้านเรา และรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสังคมไทยควรจะมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร คำว่า “เหมาะสม” มิได้หมายถึง เหมาะสมสำหรับใครคนใดคนหนึ่งหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่เหมาะสมที่จะเป็นรากแก้วให้ต้นไม้ประชาธิปไตยได้หยั่งรากฝังลึกในสังคมไทย และทำให้สังคมของเราเจริญงอกงามเป็นสังคมที่น่าสรรเสริญ และเป็นตัวอย่างให้แก่สังคมโลก

เพื่อวางพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ที่ลึกซึ้งซึ่งจำเป็นต้องศึกษารูปแบบของรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนามาทางด้านนี้ก่อนเรา ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ของแนวคิดและหลักการรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะช่วยให้เราวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ได้ดีขึ้น แต่ก่อนอื่นเราจะต้องเริ่มต้นที่ความหมายของคำว่ารัฐธรรมนูญเสียก่อน

เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญ ประเด็นแรกที่จะต้องพิจารณาก็คือ เรามีความเข้าใจตรงกันในความหมายของเรื่องนี้หรือไม่ แน่นนอนพวกเราชาวไทยคงห่างไกลจากนิยายตลกของชาวรัสเซีย ซึ่งชอบเล่าถึงเหตุการณ์กบฏปี ค.ศ. 1826 ว่า เหล่าพวกทหารที่ไปเดินขบวนเรียกร้องให้แกรนด์ ดยุค คอนสแตนไทน์ ได้ครองราชย์แทนพระเจ้านิโคลัสโดยตะโกนโห่ร้อง “คอนสแตนไทน์และคอนสตีติวชัน” (Constantine and Constitution) นั้น ความจริงพวกพลทหารเหล่านี้คิดว่าคอนสตีติวชันคือ พระนามของมเหสีของท่านแกรนด์ ดยุค แน่นนอนพวกเราชาวไทยปัจจุบันห่างไกลจากนิยายตลกเช่นนี้มาก

แต่ในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ ในประเทศของเราที่เคยมีนิทานเช่นกันว่า ชาวไทยในต่างจังหวัดคิดว่ารัฐธรรมนูญคือลูกเจ้าคุณพลฯ และต่อมาแม้ว่าชาวไทยส่วนใหญ่จะคุ้นเคยกับคำๆ นี้ก็ยังมีแนวคิดที่ รัฐธรรมนูญคือสมุดข่อยบนพานทองซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของรัฐธรรมนูญไทย

และแม้กระทั่งปัจจุบันเมื่อเราชาวไทยได้มีการศึกษากว้างขวางขึ้น เราก็มองให้ความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรมากจนอาจจะลืมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ก็เป็นประวัติของความพยายามที่จะเขียนรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับประเทศของเราโดยลืมนึกไปหรือไม่ค่อยจะคิดว่ารัฐธรรมนูญนั้น ถ้าจะให้ยั่งยืนก็ต้องเขียนไว้ในหัวใจของคนไทยทุกคนมิใช่จะเขียนไว้ในสมุดข่อย แต่ในการให้ความสำคัญต่อเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นชาวไทยมิใช่ชาติเดียวที่เป็นเช่นนั้น ชาติอื่นๆ ทั่วโลกก็มีอาการคล้ายกัน ฉะนั้นประวัติศาสตร์

เหตุใดจึงมีปัญหามากมายนักในการเขียนรัฐธรรมนูญและต้องเขียนกันหลายครั้ง รวมทั้งรัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างไร

เราคงจะหาคำตอบได้บ้างโดยศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศยุโรปตะวันตก และสหรัฐอเมริกา บทความนี้เป็นความพยายามที่จะสรุปย่อประสบการณ์และแนวคิดของชาวอังกฤษ อเมริกัน ฝรั่งเศสและเยอรมัน เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้

ประการแรก คำว่า “รัฐธรรมนูญ” มีความหมายอย่างไร?

ชาร์ลส์ บิลตเซอร์ แห่งมหาวิทยาลัยเยลมีความเห็นว่า คำว่า รัฐธรรมนูญน่าจะมีความหมายเป็นสามนัย

1) ในความหมายแรก เป็นความหมายดั้งเดิมตั้งแต่สมัยกรีก 2,400 ปีมาแล้ว ที่หมายความง่ายๆ ว่าเป็นการจัดระบบการปกครองดังคำกล่าวของอริสโตเติลที่กล่าวว่า **“รัฐธรรมนูญ คือ การจัดองค์กรบริหารของรัฐและกำหนดลงไปว่าในองค์กรไหนจะเป็นองค์กรปกครอง...(A Constitution is the Organization of offices in a state and determines what is to be the governing body..)”**

ตามนัยความหมายนี้รัฐธรรมนูญจึงมีหลายประเภท มีรัฐธรรมนูญปกครองแบบกษัตริย์นิยม รัฐธรรมนูญปกครองแบบสาธารณรัฐนิยม เป็นต้น ฉะนั้น จะมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็มิใช่สาระสำคัญ แต่ทุกๆ รัฐที่มีระบบการปกครองจะมีรัฐธรรมนูญของตนเองโดยอัตโนมัติ รัฐธรรมนูญในความหมายนี้จึงครอบคลุมทุกระบบจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ มีใช้สาระสำคัญ

2) ความหมายที่สองของรัฐธรรมนูญมีความสำคัญมาก รัฐธรรมนูญในความหมายนี้ หมายถึง **ระบบที่จำกัดหรือเหนี่ยวรั้งอำนาจการปกครองโดยการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง** ศาสตราจารย์ คาร์ล ฟรีดริช แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด เป็นผู้ที่ยึดถือแนวคิดนี้ และหนังสือของท่านเรื่อง **“รัฐบาลภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตย”** เป็นตำราทางรัฐศาสตร์การปกครอง ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวคิดของนักศึกษาอเมริกันมาจนถึงสมัยนี้ และพวกเราชาวไทยที่ไปศึกษารัฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา ก็คงจะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดนี้มาบ้างไม่มากก็น้อย

ในช่วงสมัยอาณานิคมและการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของอเมริกา ค.ศ. 1787 หน้าที่ 14

ไปในทำนองนี้ เช่น ดร.ปราโมทย์ นาครทรรพ ในหนังสือ "รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน" ได้อุปมาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญว่า เป็นระบบห้ามล้อของรถยนต์หรือห้ามมิให้รัฐบาลทำอะไรตามอำเภอใจ ระบบห้ามล้อหรือระบบที่จำกัดอำนาจของรัฐบาลนี้ อาจจะจำกัดได้หลายๆ วิธี ในสมัยกลางในยุโรปก็จะมีคติธรรมในการปกครองที่พระมหากษัตริย์จะต้องทรงรับผิดชอบต่อองค์กรศาสนาหรือพระผู้เป็นเจ้าของเจ้าในการปกครองพสกนิกร ในสังคมไทยก็จะมีหลักทศพิธราชธรรมที่เป็นข้อจำกัดในการใช้พระราชอำนาจหรือในคติธรรมต่างๆ ไปที่ว่าเป็นบ้านเมืองมีชื่อมีแป

ในสมัยใหม่ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจะจำกัดอำนาจของรัฐบาลและสภาองเกรสไว้หลายประการ เช่น ข้อหนึ่งกำหนดว่าสภาองเกรสจะออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของประชาชนไม่ได้ หรือจะออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้ศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไม่ได้ นอกจากนั้นในรัฐธรรมนูญของสหรัฐยังกำหนดโครงสร้างของการปกครองให้เป็นระบบที่คานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างสามสถาบันหลักของการปกครอง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สถาบันใดสถาบันหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญในความหมายของระบบกฎหมายที่จำกัดอำนาจของการปกครองนี้อาจเรียกว่าเป็น **อุดมการณ์หรือลัทธิรัฐธรรมนูญ หรือระบบรัฐธรรมนูญในอุดมคติ (Constitutionalism)** มากกว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญตามความหมายแรก ศาสตราจารย์คาร์ล ฟรีดริช ก็ใช้ความหมายนี้อธิบายแนวคิดของท่าน

3) **ความหมายที่สามของรัฐธรรมนูญ คือ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร**

ในความหมายแรกและความหมายที่สอง อาจจะมีการเขียนรัฐธรรมนูญไว้หรือไม่ก็ได้ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงอาจจะมีรัฐธรรมนูญในความหมายที่หนึ่งและที่สองมานานแล้ว แต่ในความหมายของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น เพิ่งจะเป็นปรากฏการณ์ในประวัติศาสตร์ยุโรปและประวัติศาสตร์โลกสมัยใหม่ สำหรับยุโรปได้มีขบวนการสร้างรัฐธรรมนูญในความหมายนี้ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และในทวีปเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ ก็ตื่นตัวกัน

การวิเคราะห์ความหมายของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีความหมายได้หลายนัย

จากความหมายพินัย ที่เป็นเพียงการจัดสถาบันการปกครองจนถึงความหมายรัฐธรรมนูญในเชิงอุดมคติ ซึ่งจะต้องมีหลักของการจำกัดอำนาจการปกครอง รัฐธรรมนูญนี้อาจจะเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ให้ชัดเจนแน่นอน หรือไม่เขียนไว้ทั้งหมดอย่างเช่นอังกฤษก็ได้ รัฐธรรมนูญอาจมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากหรือน้อยก็ได้ อย่างไรก็ตาม จากแนวคิดของศาสตราจารย์คาร์ล ฟรีดริช รัฐธรรมนูญในความหมายของอุดมคติของลัทธิรัฐธรรมนูญที่เป็นเครื่องจำกัดอำนาจการบริหาร จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย เหตุใดจึงกล่าวเช่นนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์แก่นสารของประชาธิปไตยเสียก่อน

ความหมายของการปกครองแบบประชาธิปไตย

ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นคืออะไร

คงไม่มีใครจะให้คำจำกัดความของระบบนี้ได้ดีไปกว่าประธานาธิบดีลินคอล์น ที่กล่าวว่า**เป็นรัฐบาลของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน** จะเป็นประชาธิปไตยได้จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม และรัฐบาลก็ต้องดำเนินงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ในความหมายที่บริสุทธิ์เช่นนี้ ยากที่จะทราบเหมือนกันว่ามีที่รัฐบาลที่**ทำเพื่อประชาชนจริงๆ และประชาชนมีส่วนร่วมจริงๆ** จึงจำเป็นจะต้องสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อนำไปสู่ผลดังกล่าว กลไกที่ว่านั้นก็คือ การเลือกตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้นำของตนมาเป็นปากเสียงแทนตนในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและควบคุมการของรัฐบาล กลไกที่จำเป็นอีกอย่างหนึ่งก็คือ **รัฐสภา** หรือ **สภาผู้แทนราษฎร** เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล หากมีแต่การเลือกตัวแทนของประชาชนแต่ตัวแทนเหล่านั้นไม่มีเวทีหรือองค์กรรองรับก็ไม่ว่าจะไปแสดงบทบาทและหน้าที่กันที่ไหนและอย่างไร

ฉะนั้น สถาบันรัฐสภาจึงเป็นสถาบันหลักของระบบ แต่จะมีการเลือกตั้งและมี

ไม่สามารถอภิปรายแสดงข้อคิดเห็นโดยสุจริตใจได้ นี่คือจุดอ่อนของระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ที่อาจจะมึรัฐสภา และมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร แต่รัฐบาลจำกัดเสรีภาพในการพูด การคิด การกระทำ ผู้แทนฯ เหล่านี้จึงกลายเป็นหุ่นยนต์ของพรรคคอมมิวนิสต์ ประชาธิปไตยจึงเกิดขึ้นไม่ได้หากประชาชนขาดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ด้วยเหตุนี้ เงื่อนไขสามประการที่สำคัญที่สุดของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยคือ จะต้องมึรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ควบคุมนโยบายของรัฐบาล จะต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและจะต้องมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการกระทำ หากมี 3 เงื่อนไขนี้ครบครันก็จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและมีเมื่อมีส่วนร่วมแล้วก็อาจจะพอหวังได้บ้างว่า นโยบายของรัฐบาลจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

ความสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อระบบการปกครองประชาธิปไตย

ประเด็นปัญหาที่คือ ระบบการปกครองที่จะเป็นประชาธิปไตยนี้จะเกิดขึ้นได้โดยไม่มีรัฐธรรมนูญจะได้หรือไม่

คำตอบก็คือไม่ได้แน่นอน เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทของการปกครอง หากกฎหมายแม่บทไม่กำหนดให้มีรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร และมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ตลอดจนให้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการกระทำระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็จะเกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากนั้น หากกำหนดให้มีกลไกหรือเงื่อนไขทั้งสามประการดังกล่าวนี้ แต่กำหนดหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรไว้เพียงน้อยนิด เช่น ให้มีบทบาทเพียงเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ผู้แทนราษฎรก็คงแสดงบทบาทได้ไม่มากนัก แต่ถ้าหากรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภานิติบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย

นั่นก็หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทขององค์กรหรือสถาบันหลักที่จะควบคุมนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญหากผู้ร่างยึดแนวความหมายของรัฐธรรมนูญว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยไม่ได้คำนึงถึงอุดมคติของรัฐธรรมนูญ ตามแนวของศาสตราจารย์ คาร์ล ฟรีดริช ที่เน้นในหลักการของการจำกัดอำนาจการบริหาร รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เป็นตัวอย่างของรัฐธรรมนูญประเภทนี้ แต่ถ้าหากเรายึดแนวอุดมคติของรัฐธรรมนูญที่จะเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งหรือเป็นระบบห้ามล้อหรือระบบควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เราก็มักมีโอกาสเห็นรัฐธรรมนูญที่สร้างระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้

รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญต่อการสร้างระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่การสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเพียงเงื่อนไขเบื้องต้น หากจะให้รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยยั่งยืนถาวรในสังคม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างรัฐธรรมนูญในจิตใจของประชาชน ปัจจุบันนี้เราใส่ใจในเรื่องรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรกันมาก แต่ไม่ได้ใส่ใจต่อการสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในจิตใจของประชาชนเพียงพอ เราจึงขาดเสถียรภาพทางการเมืองของระบบนี้ แต่ก่อนที่ จะวิเคราะห์ลึกลงไปถึงสถานการณ์ของสังคมไทย สมควรที่จะวิเคราะห์แนวคิดและหลักการของรัฐธรรมนูญของประเทศในยุโรปตะวันตก และสหรัฐอเมริกา

เพื่อศึกษาบทเรียนจากประเทศเหล่านี้และจะได้ใช้ข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้ เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางสร้างรัฐธรรมนูญของไทยต่อไปได้สะดวกยิ่งขึ้น

บทที่ 2

รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ : รัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร

กล่าวกันว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรหมายความว่า เราจะไม่สามารถพบเห็นตัวรัฐธรรมนูญที่กำหนดมาตราต่างๆ จากมาตราแรกถึงมาตราสุดท้าย รัฐธรรมนูญอังกฤษนั้นกระจัดกระจายอยู่ในรูปแบบต่างๆ กันในรูปของพระราชบัญญัติต่างๆ บ้าง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิของมนุษยชน ปี ค.ศ. 1689 พระราชบัญญัติสืบสันตติวงศ์ ปี 1701 เป็นต้น หรือในรูปของข้อตกลงและขนบธรรมเนียม เช่น การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีไม่มีกฎหมายฉบับไหนบ่งบอกให้มีการจัดตั้งแต่คณะรัฐมนตรีวิวัฒนาการจากภาคปฏิบัติจนกลายเป็นขนบธรรมเนียมที่ยอมรับกันมาเกือบ 300 ปีแล้ว และหรือในรูปของสถาบันที่มีจุดกำเนิดมาหลายร้อยปีแล้ว และวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกลายเป็นสถาบันหลักในการปกครอง เช่น รัฐสภา (Parliament) ของอังกฤษ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญของอังกฤษจึงเป็นเรื่องราวของวิวัฒนาการของประวัติศาสตร์การเมืองเกิดขึ้นหรือเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการร่วมมือ และการขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนาง และกว่าจะเข้ารูปเข้ารอยดังเช่นปัจจุบันก็ต้องผ่านสงครามปฏิวัติถึง 2 ครั้งใหญ่ในศตวรรษที่ 17 และยังคงต้องมีการปฏิรูปกันขนานใหญ่ในศตวรรษที่ 19 และ 20 ถึงจะปรากฏในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยดังที่ปรากฏ การต่อสู้ดิ้นรน

เรื่องนี้ชักนำไปเกิดระบบการปกครองที่กลายเป็นพื้นฐานของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยต่อมา และกลายเป็นตัวอย่างให้ประเทศอื่นๆ เลียนแบบด้วย ฉะนั้นจึงน่าสนใจที่จะศึกษารูปแบบของการปกครองของอังกฤษ

ผู้ที่สนใจรูปแบบการปกครองของอังกฤษคนแรกๆ คือ นักปรัชญาเมธีจากฝรั่งเศส **มองเตสกีเอร์** หลังจากที่มาเยือนอังกฤษในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้กล่าวชมความสำเร็จของการปกครองของอังกฤษ และมีข้อสังเกตว่าความสำเร็จนี้เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ข้อเขียนของมองเตสกีเอร์แพร่หลายไปในประเทศฝรั่งเศสและอเมริกาเหนือ และกล่าวกันว่ามื่ออิทธิพลต่อการสร้างรัฐธรรมนูญของอเมริกา และรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในสมัยต่อมา ข้อสังเกตของมองเตสกีเอร์จะถูกตั้งหรือไม่ถูกต้อง เป็นประเด็นที่น่าพิจารณา

ในปัจจุบันศาสตราจารย์ทางรัฐศาสตร์ เช่น **ฮันติงตัน** ได้ตั้งข้อสังเกตกันว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่ตั้งใจจะเลียนแบบจากอังกฤษนั้น อันที่จริงมีผลตรงกันข้าม เพราะการปกครองของอังกฤษมิได้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในลักษณะดังกล่าว มองเตสกีเอร์จะผิดหรือฮันติงตันจะถูกเป็นประเด็นที่น่าศึกษาวิเคราะห์ การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญอังกฤษจึงวิเคราะห์จากแนวประเพณีปฏิบัติบ้าง จากพระราชบัญญัติบางฉบับบ้าง จากการตีความหรือข้อวินิจฉัยของนักกฎหมายที่ได้รับการยกย่องในสังคมบ้าง โดยสรุปแล้วจากการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ดังกล่าวนี้ ผู้เขียนใคร่เสนอหลักการของรัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นรายข้อดังนี้

2) หลักการปกครองโดยกฎหมาย

หลักการเบื้องต้นที่สำคัญของรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ก็คือ หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือของกฎหมาย (Rule of Law) หลักการปกครองโดยกฎหมาย เป็นหลักที่มีความหมาย 3 ประการ

ความหมายที่หนึ่ง หมายถึง ในสังคมนั้นต้องไม่ใช้กำลังปกครอง ต้องใช้กฎหมายปกครอง และประชาชนเคารพต่อกฎหมาย ความหมายของ Rule of Law ในแง่ที่มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "Law and Order" คือ บ้านเมืองมีชื่อมีแป ประชาชนอยู่

แรก หมายถึง “คนอังกฤษถูกปกครองโดยกฎหมายและโดยกฎหมายเท่านั้น” การจะลงโทษหรือจับกุมคนอังกฤษโดยปราศจากการไต่สวนตามกระบวนการของกฎหมายและโดยไม่มีความผิดตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจะกระทำมิได้ ตามหลักการนี้ คนอังกฤษจึงมีสิทธิเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง ตราบใดที่ไม่กระทำความผิดตามกฎหมาย นี่คือหลักการของ “Habeas Corpus” (You have a body) ตามหลักกฎหมายอังกฤษ

ความหมายของ Rule of Law ในความหมายที่สาม หมายความว่าอำนาจของพระมหากษัตริย์และรัฐมนตรีนั้นเริ่มต้นกำเนิดมาจากพระราชบัญญัติของรัฐสภา และพระราชบัญญัติของรัฐสภาตลอดจนการวินิจฉัยของศาลตุลาการเป็นข้อจำกัดของอำนาจบริหาร

หลักของการจำกัดอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองนี้กับหลักสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นหลักประกันมิให้เกิดระบบเผด็จการ

แต่เสรีภาพ (Liberties) ในสมัยศตวรรษที่ 13 หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินสมบัติ และเอกสิทธิ์ต่างๆ ที่ขุนนางมีมานานแล้วดั้งเดิม แต่พระเจ้าจอห์นได้ลิดรอนไปจากขุนนางมิใช่สิทธิเสรีภาพตามความหมายปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ของขุนนางเพื่อป้องกันเอกสิทธิ์ หรือสิทธิของตนเองของขุนนางนี้ก็ส่งผลดีต่อประชาชน และการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อปกป้องสิทธิมาสิ้นสุดลงด้วยชัยชนะของขุนนางภายหลังการปฏิวัติที่รุ่งโรจน์ปี ค.ศ. 1688 โดยได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Bill of Rights) ปี ค.ศ. 1689 และพระราชบัญญัตินี้ก็ได้กำหนดข้อจำกัดของอำนาจพระมหากษัตริย์ที่จะกระทำการใดๆ โดยไม่ปรึกษารัฐสภาไม่ได้

3) หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament)

ไดซี (Dicey) นักกฎหมายอังกฤษยืนยันในหลักการอำนาจสูงสุดหรืออธิปไตยเป็นของรัฐสภา ซึ่งหมายความว่า

- รัฐสภามีสิทธิที่จะออกกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายใดๆ ก็ได้

- ไม่มีผู้ใดในอังกฤษที่จะมีสิทธิเพิกเฉย หรือละเมิดต่อกฎหมายรัฐสภา หลักของอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้หมายความว่า ในระบบการปกครองของอังกฤษ อธิปไตย

กษัตริย์ทำหน้าที่บริหาร แต่อำนาจสูงสุดก็อยู่ที่รัฐสภา ซึ่งสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนสามารถทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย การทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดนั้นเป็นบทบาทในส่วนของสภาขุนนาง (House of Lords)

อำนาจของรัฐสภาของอังกฤษจึงเป็นอำนาจสูงสุด ดังคำกล่าวที่ว่ารัฐสภาอังกฤษสามารถทำอะไรก็ได้ ยกเว้นเปลี่ยนเพศชายเป็นเพศหญิง หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้ย่อมแตกต่างจากข้อสังเกตของมองเตสกีเอร์ และหลักของรัฐธรรมนูญสหรัฐ

การที่มองเตสกีเอร์กล่าวว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษมีการแบ่งแยกอำนาจนั้น ที่ถูกน่าจะพูดว่ามีการแบ่ง **บทบาทหน้าที่** อาจจะถูกกว่า

ส่วนรัฐธรรมนูญของสหรัฐนั้นนอกจากแบ่งบทบาทหน้าที่แล้ว ก็แบ่งอำนาจกันไว้ด้วยคือ นอกจากจะแบ่งอำนาจระหว่างสภาองเกรสกับสภาของมลรัฐต่างๆ แล้ว ยังกำหนดให้คานอำนาจกันระหว่างประธานาธิบดีกับสภาองเกรส ประธานาธิบดีก็ถือว่าตนเองมีฐานอำนาจจากประชาชน จึงเป็นผู้แทนคนทั้งประเทศ สำหรับผู้แทนราษฎรก็ถือว่าตนเองเป็นผู้แทนเฉพาะเขตเลือกตั้งของตน ตามแนวคิดของอเมริกาอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเท่านั้น ส่วนของอังกฤษอธิปไตยอยู่ที่รัฐสภา เมื่อรัฐสภานั้นประชุมร่วมกันมีสภาขุนนาง สภาผู้แทนราษฎร และพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประธาน รัฐสภาสามารถจะผ่านกฎหมายได้ทุกชนิด แม้แต่การยกเลิกกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่มีศาลสูงสุดที่จะมาตีความได้

ฉะนั้น จึงมีกระบวนการ **รวมอำนาจไว้ที่รัฐสภา** (Fusion of Power) มีแค่แบ่งแยกอำนาจ เช่น สหรัฐ และสถาบันทั้งสาม คือ พระมหากษัตริย์และคณะรัฐบาลรัฐสภาตุลาการ แม้จะแบ่งแยกภารกิจหน้าที่กับตำแหน่งคนละอย่าง แต่ก็มีสายสัมพันธ์ เชื่อมโยงกันที่เรียกว่า Organic Link โดยสถาบันรัฐสภา

การที่รัฐสภาของอังกฤษวิวัฒนาการในรูปนี้ เป็นเรื่องของเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์มิได้มีความจงใจจะให้เกิดระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด กษัตริย์อังกฤษตั้งแต่สมัย แองเกิล-แซ็ก ก็มีสภาที่ปรึกษาของผู้อาวุโสที่เรียกว่า วินเทนากโม (Witenagemot) เป็นที่ปรึกษา สมัยนอร์มัน พระเจ้าวิลเลียมก็มีทั้งคิวเรียเรกิส (Curia Regis) หรือสภา

ประกอบด้วยขุนนางและพระระดับราชาคณะทั่วราชอาณาจักร

ต่อมาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีปัญหาเรื่องการเงิน ก็ได้เชิญผู้แทนของประชาชนระดับที่ต่ำกว่าขุนนาง ได้แก่ **ชนชั้นอัศวิน** และพวกพ่อค้าในเมืองมาเพิ่ม เพื่อจะได้หาทางเก็บภาษีเพิ่มขึ้น การมาเพิ่มของชนชั้นกลางนี้ทำให้สภาใหญ่มีขนาดใหญ่ขึ้น ต่อมาจึงได้ชื่อ **ปาร์เลียเมนต์ (Parliament)** หรือรัฐสภา ค.ศ. 1254 การประชุมของรัฐสภา (Parliament) ในระยะเริ่มแรกประชุมแยกกันเป็นสามกลุ่มตามฐานันดร คือ พวกขุนนาง พวกพระ และพวกสามัญชนทั่วไป

ครั้นถึงปลายทศวรรษที่ 14 ได้มีการแบ่งเพียงสองกลุ่มคือ พวกขุนนางกับพระระดับผู้ใหญ่กลุ่มหนึ่ง และพวกขุนนางระดับล่างกับพวกอัศวิน และพวกสามัญชนอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งการแยกเช่นนี้ได้กลายมาเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ถึงสมัยปัจจุบัน ในขณะที่รัฐสภาได้วิวัฒนาการมาในรูปแบบดังกล่าว อำนาจของรัฐสภาก็เพิ่มมากขึ้นจากเดิมเป็นเพียงให้ความร่วมมือในการเพิ่มภาษีของพระมหากษัตริย์ ต่อมากลายเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ต่อมาอีกรัฐสภาก็เริ่มมีอำนาจในด้านออกกฎหมาย ซึ่งเริ่มต้นก็เป็นการให้ตรากฎหมาย เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องเดือดร้อนของประชาชนเท่านั้น ต่อมาขยายไปเป็นอำนาจนิติบัญญัติทั่วไป

ความร่วมมือระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ย่อมมีมากในบางสมัยและมีน้อยในบางสมัย เมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้นมาในสมัยราชวงศ์สจวร์ต ศตวรรษที่ 17 รัฐสภาก็เริ่มตั้งป้อมต่อต้าน เช่น ปี ค.ศ. 1628 รัฐสภาได้ยื่นหนังสือที่เรียกว่า **Petition of Rights** หรือคำขอลิทธิเสรีภาพ เพื่อย้ำสิทธิเสรีภาพดั้งเดิมของขุนนางที่พระมหากษัตริย์จะต้องให้ความเคารพ การขัดแย้งระหว่างขุนนางกับกษัตริย์ในสมัยนี้ได้นำไปสู่สงครามกลางเมือง ปี ค.ศ. 1642-1648 และจบลงด้วยชัยชนะของพวกรัฐสภา มี **โอลิเวอร์ ครอมเวล** เป็นผู้สถาปนาระบบสาธารณรัฐขึ้นโดยตรารัฐธรรมนูญฉบับแรกของอังกฤษ เรียกว่า **Instrument of Government** ปี ค.ศ. 1653 ระบบสาธารณรัฐของครอมเวลมิได้ยั่งยืนแต่จบลงด้วยการสถาปนาราชวงศ์สจวร์ตอีกครั้งหนึ่ง ปี ค.ศ. 1660 ต่อมาราชวงศ์สจวร์ตก็อยู่ไม่ได้ยั่งยืนเช่นกัน เกิดการขัดแย้งระหว่างขุนนางกับพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ซึ่ง

ประชาชน และตอกย้ำหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภาในการเก็บภาษี และต่อมาอีกใน ค.ศ. 1701 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติสืบสันตติวงศ์ (Act of Settlement) โดยเปลี่ยนอันดับผู้ที่สืบราชสมบัติจากเดิมที่เป็นโอโรสธิดาของพระเจ้าเจมส์แห่งราชวงศ์สจวร์ตมาเป็นราชวงศ์แฮนโนเวอร์ จากเยอรมนี ซึ่งเท่ากับเป็นการตอกย้ำอำนาจของรัฐสภาเหนืออำนาจกษัตริย์

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ระบบรัฐสภาซึ่งมีอำนาจสูงสุดและเป็นหลักของการปกครองประชาธิปไตยอังกฤษในปัจจุบัน วิวัฒนาการมาจากสภาใหญ่ (Great Council) ของกษัตริย์สมัยก่อน ซึ่งเริ่มต้นเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาอำนาจของสภาเพิ่มขึ้นตามสถานการณ์และวิวัฒนาการของชนชั้นทางเศรษฐกิจ

4) การกำเนิดของคณะรัฐมนตรี

ตามหลักของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่มีสถาบันที่เรียกว่า คณะรัฐมนตรี อำนาจของคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า Royal Prerogative เอกสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงดำเนินการบริหารประเทศตามที่จะทรงวินิจฉัย ฉะนั้น ตั้งแต่เริ่มแรกของประวัติศาสตร์ กษัตริย์ราชวงศ์นอร์มันพระมหากษัตริย์มีสภาองคมนตรี (Curia Regis) เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ซึ่งต่อมาก็คือ Privy Council ที่ช่วยงานบริหาร ซึ่งเดิมจะเป็นเรื่องการตัดสินคดีความ ต่อมาก็เกิดสำนักงานเฉพาะอย่างแยกตัวออกจาก Privy Council เช่น งานด้านการคลัง งานด้านการต่างประเทศ แต่เสนาบดีก่อนๆ ก็เป็นบุคคลที่พระองค์ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อมาช่วยงานการปกครอง ครั้นเกิดสถานการณ์พิเศษในสมัยที่ราชวงศ์แฮนโนเวอร์มาปกครองประเทศในช่วง ค.ศ. 1715 เป็นต้นไป ราชวงศ์นี้มาจากเยอรมนี ไม่เข้าใจภาษาอังกฤษ โดยเฉพาะพระเจ้าจอร์จที่ 1 ฉะนั้น จึงมอบงานการประชุมสภาเสนาบดีให้แก่เซอร์โรเบิร์ต วอลโปล ทำหน้าที่เป็นประธาน

นี่คือจุดกำเนิดของตำแหน่ง **นายกรัฐมนตรี** เซอร์โรเบิร์ต วอลโปล ได้รับสมญานามภายหลังว่า "Primus Inter Pares" หรือ First among Equals คือ ผู้มีอันดับ 1 ในจำนวนผู้ที่เท่ากัน นั่นคือตำแหน่ง Prime Minister ซึ่งเป็นชื่อเรียกสมัยต่อมา

(Bagehot) นักกฎหมายได้เปรียบไว้ว่าเสมือนคณะกรรมการของรัฐสภาที่สมาชิกเลือกขึ้นมา เพื่อทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง

ผลของภาคปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น ได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในสมัยต่อมา มาจึงเกิดสถาบันคณะรัฐมนตรีขึ้นโดยที่มิได้มีการตรากฎหมายรัฐสภาไว้ ฉะนั้น มาถึงสมัยนี้ธรรมเนียมปฏิบัติจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา และเมื่อนายกรัฐมนตรีคนไหนไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ก็จะต้องเชิญหัวหน้า ฝ่ายค้าน ซึ่งได้เสียงส่วนมากเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทน ขนบธรรมเนียมอีกเช่นกันกำหนดไว้ว่า รัฐบาลต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อนโยบาย หากผู้ใดไม่เห็นชอบด้วยกับนโยบาย ต้องลาออก จะไม่อยู่ในตำแหน่ง ในขณะเดียวกัน ก็วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่ได้ ขนบธรรมเนียมนี้ค่อยๆ วิวัฒนาการมาจากภาคปฏิบัติ ซึ่งเมื่อมีรัฐมนตรีทำหนึ่งยึดถือปฏิบัติ ทำอื่นๆ ในภายหลังก็ปฏิบัติตาม

5) การขยาสสิทธิการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนทั่วไป

ดังได้กล่าวไว้แล้ว รัฐธรรมนูญอังกฤษวิวัฒนาการไปตามเหตุการณ์ของประวัติศาสตร์ มิได้มีการเขียนไว้อย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์

รัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังวิวัฒนาการอยู่นี้ ในช่วงที่รัฐสภาได้มีอำนาจเหนือกษัตริย์สามารถควบคุมคณะรัฐมนตรีได้แล้วนั้น ในศตวรรษที่ 18 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เรียกว่าเป็นประชาธิปไตยไม่ได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังคงเป็นชนชั้นผู้มีทรัพย์สินสมบัติ นั่นคือ เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งกำหนดไว้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 โดยที่มิได้เปลี่ยนแปลง

ฉะนั้น เมื่อ 300 ปีผ่านไปเกิดมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมในอังกฤษ มีเมืองอุตสาหกรรมและการค้าขึ้นใหม่ๆ แต่เมืองที่มีประชากรหนาแน่นเหล่านี้ก็ไม่มีผู้แทนราษฎรของตนเอง

ส่วนในเขตเลือกตั้งดั้งเดิมบางแห่ง เช่น ในสกอตแลนด์ ในเขตเลือกตั้งของบุตรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอยู่เพียง 1 คนเท่านั้น จากประชากร 14,000 ในเขตนี้ และผู้นั้นคือ

น้ำเน่า รอตเต้น เบอเรอ (Rotten borough) เช่น โอลด์ ซาร์รัม (Ol Sarum) ไม่มีประชากรเลยสักหนึ่งคน แต่ก็ยังมีผู้แทนราษฎร หรือบางแห่งเรียกว่า พ็อกเก็ต เบอเรอ (Pocket borough) เป็นเขตที่อยู่ในอำนาจเงินของขุนนางที่ซื้อเขาเหล่านี้ไว้เพื่อเสียงสนับสนุนในรัฐสภา

นอกจากนั้นแล้ว พวกขุนนางยังมีเขตเลือกตั้งอยู่ในเขตอิทธิพลของตนเอง ฉะนั้น จึงมีผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนตน

จากสภาพของเขตเลือกตั้งและจากการจำกัดสิทธิเลือกตั้งให้เฉพาะผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือมีทรัพย์สินสมบัติเช่นนี้ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มิได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้แทนฯ ของตน ดังนั้นในปลายศตวรรษที่ 18 ได้เริ่มเกิดขบวนการปฏิรูปรัฐสภา และขบวนการของพวก **รดิคัลส์ (Radicals)** ซึ่งต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมตามแผนการปฏิวัติในฝรั่งเศส

แต่สงครามนโปเลียนที่ยืดเยื้อ ทำให้ขบวนการปฏิรูปพบกับอุปสรรคและแรงต้านทานจากชนชั้นต่างๆ จนกระทั่ง ค.ศ. 1830 เหตุการณ์จึงเปลี่ยนแปลงไป และรัฐสภาได้ยอมรับแนวคิดการปฏิรูปโดยผ่านพระราชบัญญัติปฏิรูป ค.ศ. 1832 (Great Reform Act) ซึ่งขยายสิทธิการเลือกตั้งให้แก่ชนชั้นกลางระดับสูง และได้ปรับเขตการเลือกตั้งให้เมืองอุตสาหกรรมใหม่ได้มีผู้แทนราษฎร

การปฏิรูปครั้งนี้เป็นการเปิดประตูไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยครั้งแรก

ต่อมาในปี ค.ศ. 1867 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีก โดยให้สิทธิการเลือกตั้งแก่กรรมกรในเมืองอีกหนึ่งล้านคน ในค.ศ. 1884 ได้ให้สิทธิ์แก่กรรมกรในเขตชนบท ค.ศ. 1918 ชายทุกคนอายุ 21 ปีขึ้นไป มีสิทธิ์และสตรีอายุ 30 ปีขึ้นไป ปี ค.ศ. 1928 สตรีอายุ 21 ปีขึ้นไปจึงมีสิทธิ์

ต้องใช้เวลาประมาณ 100 ปี ประชาชนผู้มีอายุ 21 ปีขึ้นไป ทุกคนจะมีสิทธิ์ประชาธิปไตยอังกฤษใช้เวลานานมากในการย่างก้าวไปสู่การบรรลุนิติภาวะ

การที่ขยายสิทธิทางการเมืองอย่างช้าๆ เช่นนี้ มีผลอย่างหนึ่งคือ ทำให้ผู้ที่จะได้

6) ความสัมพันธ์ระหว่างสภาขุนนาง และสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาขุนนางกับสภาสามัญก็ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์

ในสมัยเริ่มแรกแน่นอนว่าอำนาจของสภาขุนนางเป็นอำนาจที่แท้จริง ส่วนสภาสามัญก็เป็นเพียงแรงเสริม ต่อมาแม้ว่ารัฐสภาจะได้กลายเป็นสถาบันหลัก มีอำนาจสูงสุดภายหลังการปฏิวัติรัฐสภา ปี ค.ศ. 1688 แต่สภาขุนนางก็ยังเป็นสภาที่มีอิทธิพลสูงสุดซึ่งควบคุมการดำเนินการทางการเมืองของสภาสามัญ

ผู้แทนในสภาสามัญนี้ส่วนใหญ่ก็คือ **ญาติพี่น้อง** หรือผู้ใกล้ชิดของขุนนางส่วนมาก และตัวนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีส่วนหนึ่งก็มาจากสภาขุนนาง

ต่อมาเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงผู้มีคุณสมบัติเลือกตั้ง ขยายสิทธิให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ และชนชั้นกลางจากเมืองอุตสาหกรรมเริ่มเข้ามามีเสียงในสภาสามัญ อิทธิพลของสภาสามัญเริ่มสูงมากขึ้น จนในที่สุดอำนาจในสภาขุนนางในการที่จะยับยั้งกฎหมายและพระราชบัญญัติการเงินได้เริ่มลดลง ใน ค.ศ. 1911 ได้มีพระราชบัญญัติลดอำนาจสิทธิการยับยั้ง ของสภาขุนนางไว้อย่างชัดเจน

นับตั้งแต่นั้นมา ผู้ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีจึงมาจากสภาสามัญศูนย์กลางของการเมืองจึงอยู่ที่สภาสามัญ (House of Commons) บุคคล เช่น เซอร์วินสตัน เชอร์ชิล ไม่ปรารถนาจะได้รับยศเป็นขุนนาง เพราะต้องการอยู่ในสภาสามัญตลอดไป และในยุคสมัยใหม่บุคคลเช่น ลอร์ด ฮูม ต้องลาออกจากยศศักดิ์ดินนามาเป็นเซอร์ อเล็กซ์ดักลาสฮูม ก่อนได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

7) ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

จากหลักการและวิวัฒนาการของสถาบันการปกครองดังกล่าว อาจสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญอังกฤษกำหนดรูปแบบการปกครองเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy)

แยกเป็นการแบ่งบทบาทและหน้าที่มากกว่า และเมื่อถึงจุดวิกฤตของความขัดแย้งทั้งหลายทั้งปวง สถาบันรัฐสภาจะเป็นองค์กรชี้ขาด

นอกจากนั้น ก็ยังมีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา โดยที่คณะรัฐมนตรีถือกำเนิดมาจากรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และมีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างสภาขุนนางและสถาบันตุลาการ ซึ่งโดยปกติก็เป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่ในทางทฤษฎีก็ยังมีสภาขุนนาง ในส่วนของพวก Law Lords คือ ขุนนางสายกฎหมายที่ยังมีอำนาจในฐานะเป็นศาลฎีกาสูงสุด ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาเป็นศูนย์กลางของอำนาจสูงสุด

เมื่อรูปแบบการปกครองมีลักษณะดังกล่าวประเด็นคำถามที่ตามมาก็คือ จะป้องกันมิให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภาได้หรือไม่

และกลไกเหนี่ยวนำอำนาจเผด็จการตามแนวคิดของศาสตราจารย์ คาร์ล ฟรีดริช อยู่ที่ไหน

คำตอบก็คงจะเป็นว่า เผด็จการทางรัฐสภาคงไม่เกิดขึ้น แต่รูปแบบนี้ช่วยส่งเสริมให้รัฐบาลที่คุมเสี่ยงข้างมากในรัฐสภาสามารถบริหารงานตามเป้าหมายได้สะดวกยิ่งขึ้น แต่จะบริหารงานอย่างไร้ประวัติและมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพแค่ไหน ก็ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองซึ่งบังเอิญของอังกฤษเป็น ระบบสองพรรค คือมีพรรคใหญ่ ๆ 2 พรรค

เมื่อพรรคหนึ่งเป็นรัฐบาล อีกพรรคหนึ่งก็เป็นฝ่ายค้าน

ฉะนั้น จึงมักกล่าวกันว่า นายกรัฐมนตรีอังกฤษนั้น เมื่อได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองของตนซึ่งคุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาแล้ว มีอำนาจในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าประธานาธิบดีของสหรัฐเสียอีก

แต่อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งดูจะมีมากตามระบบนี้ ก็ยังมีใช้อำนาจเผด็จการ ทั้งนี้ เพราะขนบธรรมเนียมโดยอมรรับให้มีฝ่ายค้านในรัฐสภา โดยหัวหน้าของพรรคฝ่ายค้านจะได้รับการยอมรับว่าเป็น นายกรัฐมนตรีเงา ได้รับเงินเดือนมาเป็นพิเศษสูงกว่าผู้แทนราษฎร

โดยเฉพาะในสมัยเลือกตั้งซึ่งจะต้องมีขึ้นทุกๆ 5 ปี หรือภายในเวลา 5 ปี ฝ่ายค้านจึงเป็นกลไกของการถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายรัฐบาล

นอกจากนั้น และอันที่จริงก็สำคัญที่สุดมีหลักของสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นผลของหลักกฎหมายของอังกฤษ ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น คือหลักของ "Rule of Law" ที่ขีดเส้นจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะจับกุมคุมขังฝ่ายค้าน

ระบบการปกครองโดยกฎหมายนี้คือ เครื่องเหนี่ยวรั้งที่สำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษตามแนวคิดของศาสตราจารย์ฟริดริช

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวในโลกที่วิวัฒนาการตามเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์อังกฤษ แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ได้คิดถึงสิทธิหรืออุดมการณ์ที่จะเป็นประชาธิปไตยโดยตรง แต่ต่อสู้ดิ้นรนเพื่ออำนาจและประโยชน์ของชนชั้นของตนเอง

หรือจะพูดได้อีกอย่างหนึ่งว่า ชนชาติที่ไปอยู่เกาะอังกฤษนั้นเมื่อป็นิสัยไม่เหมือนชาติอื่นใด ตั้งแต่เริ่มต้นแล้วกษัตริย์จะต้องปกครองด้วยสภาที่ปรึกษาที่เรียกว่า คิวเรียเรกิส (Curia Regis) หรือที่กลายมาเป็น Privy Council (สภามงคมนตรี) และจะต้องมีการประชุมสภาใหญ่ (Great Council) ประกอบด้วยขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่

ในบางโอกาส การจัดการปกครองที่ให้โอกาสแก่ขุนนางเข้ามีส่วนร่วมเช่นนี้คือเมล็ดพันธุ์พืชที่เติบโตขึ้นมาเป็นต้นไม้ประชาธิปไตยในอนาคต

และที่น่าคิดก็คือ เผ่าพันธุ์ที่เป็นแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) เช่นอังกฤษนี้ ไม่ว่าจะไปอยู่ที่ไหนก็มักจะจัดการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ ให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมได้สำเร็จเป็นส่วนใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

แต่ชนชาติอื่น เช่น พวกละตินหรือฝรั่งเศส อาจประสบปัญหา ซึ่งอาจใช้เวลาหลายปีกว่าจะแก้ไขได้

ชนชาติยุโรปเหล่านี้แม้จะแตกต่างจากพวก Anglo-Saxon ในเรื่องอารมณียังคงจัดการปกครองโดยให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมได้สำเร็จ แต่ที่ละเป็นไปทีละทีเป็นไปทีละเล็กละน้อย

ไม่มีกลไกให้ข้าราชการบริหารได้แสดงความคิดเห็นในรูปแบบของสภา เช่น อังกฤษ

นี่คือข้อแตกต่างของอุปนิสัยและวัฒนธรรมดั้งเดิมของชนชาติในเอเชียกับชนชาติในยุโรป

อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของแนวคิดในรูปแบบของอังกฤษนี้ เริ่มเผยแพร่ไปยังอาณานิคมในอเมริกาเหนือ ก่อให้เกิดสงครามกบฏอิสรภาพเพื่อปลดแอกจากอังกฤษในช่วง ค.ศ. 1778-1783 และสืบผลต่อมาด้วยการจัดตั้งเป็นประเทศใหม่ที่มีรัฐธรรมนูญใหม่

รัฐธรรมนูญสหรัฐเป็นฉบับแรกของโลกที่ร่างกันเป็นลายลักษณ์อักษร และที่ยืนมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างจากของอังกฤษอย่างไร

บทที่ 3

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา : ระบบประธานาธิบดี

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับที่เก่าแก่ที่สุดในโลกปัจจุบัน รัฐธรรมนูญนี้ได้ผ่านวิกฤตการณ์มาแทบทุกชนิดจนกระทั่งสงครามกลางเมือง แต่ก็สามารถอยู่รอดมาได้จนถึงปัจจุบัน จึงนับว่าจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญมากที่ทำให้ยังคงกระพันมาถึงบัดนี้

ผู้แทนของรัฐต่างๆ 12 รัฐ ที่มาประชุมกันที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ปี ค.ศ. 1787 นั้น โดยเจตนาจะมาเพื่อแก้ไขมาตราของรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐเดิม แต่เมื่อมาถึงแล้ว กลับกลายเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่

ทั้ง 55 คนที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้ส่วนมากมีพื้นเพจากชนชั้นผู้มีทรัพย์สิน ส่วนมากจะเอียงไปทางอนุรักษนิยม มีความเกรงกลัวเรื่องผลของความรุนแรงจากพลังประชาธิปไตย

อันที่จริงเขาเหล่านั้นพื้นเพเดิม คือ มีบรรพบุรุษที่อพยพมาจากอังกฤษ จึงได้รับการศึกษาแบบอังกฤษ ความคิดทางการเมืองของนักปรัชญา เช่น จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออร์ มีอิทธิพลต่อกลุ่มผู้นำเหล่านั้นมาก

โดยเฉพาะหลักของสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งจอห์น ล็อก ได้เห็นว่ารัฐบาลที่ดีจะต้องให้การประกันต่อสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นแก่ประชาชน

นอกจากนั้น กลุ่มผู้นำเหล่านี้ยังได้ผ่านสงครามกบฏอิสรภาพปลดแอกจากอังกฤษ ฉะนั้น จึงรู้คุณค่าของอิสรภาพเป็นอย่างดี แต่ขณะเดียวกัน เขาเหล่านั้นก็ได้มีประสบการณ์ของการปกครองตนเองในช่วงสมัยสงครามกบฏอิสรภาพ ทำให้เขาซึ่งได้ตีว่าการปกครองนั้นมีใช้เรื่องการให้เสรีภาพแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการจัดตั้งรัฐบาลที่เข้มแข็งเพื่อจะบริหารประเทศได้

รูปแบบของการปกครองแบบสมาพันธรัฐขณะนั้น ไม่มีการจัดตั้งรัฐบาลกลางเลย มีแต่สภาองเกรส

การบริหารการปกครองทุกประการอยู่ในอำนาจของมลรัฐ 13 รัฐ อาจจะเรียกว่า สมาพันธรัฐนั้นคือ การรวมตัวของรัฐเอกราชทั้งหลาย และทุกรัฐที่ส่งผู้แทนมาประชุม สภาองเกรสก็มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง สภาองเกรสจะผ่านพระราชบัญญัติใดๆ ก็ได้ ก็ต่อเมื่อได้รับเสียงสนับสนุน 9 จาก 13 เสียง และถ้าหากจะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ต้องได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากทุกรัฐ

ในเมื่อระดับประเทศไม่มีรัฐบาลกลางที่จะมาจัดเก็บภาษี และไม่มีกองทัพของชาติที่จะปกป้องประเทศ สหรัฐจึงประสบกับปัญหาในการบริหารมากมาย เช่น ปัญหาของการใช้หนี้สงครามครั้งที่ผ่านไป ปัญหาการต่างประเทศ ปัญหาการป้องกันประเทศ ปัญหาภัยจากเผ่าอินเดียนแดง ปัญหาของการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น เกิดการกบฏ เช่น เป็นต้น

ฉะนั้น กลุ่มผู้นำจาก 12 รัฐ ที่มาประชุม (ขาดผู้แทนจากโรด ไอส์แลนด์ 1 รัฐ) จึงเป็นผู้มีทั้งอุดมคติและมีประสบการณ์ที่ค่อนข้างลบจากรูปแบบการปกครองสมาพันธรัฐ เขาเหล่านั้นจึงเปลี่ยนใจจากเดิมที่มีเจตนากรณีจะแก้ไขรัฐธรรมนูญเดิม ก็กลายมาเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ในบรรดาผู้นำ 55 คนนี้ มีนักคิด นักปรัชญา และรัฐบุรุษในอดีต และอนาคตหลายท่าน เช่น **เบนจามิน แฟรงคลิน ยอร์จ วอชิงตัน และ เจมส์ เมดิสัน**

เมดิสันนั้นถือกันว่า เป็นผู้สะท้อนความคิดของคนสมัยนั้นมากที่สุด และปรัชญาแนวคิดของเขายังมีความเป็นอมตะจนกระทั่งทุกวันนี้

เมดิสันมีแนวคิดก้าวหน้า ขณะเดียวกันก็ไม่หลงใหลหรือหลงละเมอกับคำว่า “เสียงของประชาชน” เสมอไป เขาคิดว่ามนุษย์เรานั้นมักเข้าข้างตนเอง สามารถทำความเข้าใจได้เสมอ ฉะนั้น จำเป็นต้องหาวิธีการที่จำเป็นสองอย่างควบคู่กันไป

คือประการแรก จะต้องหาวิธีการสร้างรัฐบาลกลางให้เข้มแข็งพอที่จะปกครองคนได้ และประการที่สอง จะต้องหาวิธีการที่จะสร้างกลไกเพื่อให้รัฐบาลควบคุมตนเอง เพื่อจะไม่เป็นเผด็จการ คำกล่าวของเขาซึ่งสรุปแนวคิดก็คือ

“อาจจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงธาตุแท้ของระบอบประชาธิปไตยที่เรามีความจำเป็นต้องมีกลไกที่จะควบคุมการกระทำผิดของรัฐบาล แต่อะไรเล่าคือรัฐบาล ถ้ามีใช้ภาพสะท้อนอันยิ่งใหญ่หรือกระจกเงาของระบอบประชาธิปไตย? หากมนุษย์เป็นเพชฌฆาตเราคงไม่มีความจำเป็นต้องมีรัฐบาลและหากเพชฌฆาตจะเป็นผู้ปกครองมนุษย์ เราก็คงไม่จำเป็นต้องมีกลไกควบคุมรัฐบาลทั้งจากภายนอกและภายใน ฉะนั้น ในการสร้างรัฐบาลเพื่อให้มนุษย์ปกครองมนุษย์กันเอง ความยากลำบากจึงอยู่ที่ว่าประการแรกท่านจะต้องให้อำนาจแก่รัฐบาลเพื่อที่จะสามารถควบคุมผู้ยึดอำนาจการปกครองได้ และประการต่อมา ท่านต้องกำหนดให้รัฐบาลสามารถควบคุมตนเองได้ แน่หนอนทีเดียว การที่จะฟังฟังอาศัยอำนาจประชาชน (เพื่อความเห็นชอบ) เป็นวิธีการที่จะควบคุมรัฐบาลในชั้นเบื้องต้น แต่ประสบการณ์ก็ได้สอนมนุษย์เช่นกันว่าจำเป็นจะต้องมีมาตรการที่จำเป็นไว้เพื่อป้องกันผลเสียหาย”

จากแนวคิดที่เป็นทางสายกลางนี้ จึงเกิดรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะของการประนีประนอมระหว่างแนวคิดเรื่องเสรีภาพและเสถียรภาพมั่นคงระหว่างการสร้างรัฐบาลชาติให้มีอำนาจปกครองประเทศได้ ขณะเดียวกันธำรงรักษาสีทธิเสรีภาพของมลรัฐที่จะปกครองตนเองในระดับหนึ่ง และให้มีการแบ่งแยกอำนาจและคานอำนาจของสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

หลักการของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

1) รัฐธรรมนูญสร้างระบบการปกครองแบบสหพันธ์รัฐ (Federation) เป็นรูปแบบใหม่ที่ยังไม่เคยมีมาก่อน รูปแบบนี้มีทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐต่างๆ ประเด็นคือ จะแบ่งอำนาจกันอย่างไรระหว่างสองระดับนี้

มาตรา 1 ส่วนที่ 8 ได้กำหนดอำนาจของสภาองเกรสไว้อย่างชัดเจน เช่น อำนาจที่จะเก็บภาษีอากร ใช้หนี้รัฐบาล จัดการป้องกันประเทศ การกู้หนี้ยืมสิน การออกระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการค้ากับต่างประเทศและระหว่างมลรัฐต่างๆ อำนาจที่จะ

ผลิตเงินตราและกำหนดค่าของเงินตรา จัดตั้งกองทัพและประกาศสงครามและออกพระราชบัญญัติ “ที่จำเป็นและเหมาะสม” เพื่อดำเนินการตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ในขณะเดียวกันในมาตรา 1 ส่วนที่ 10 ก็ได้จำกัดอำนาจของมลรัฐในหลายๆ เรื่อง เช่น ห้ามมิให้มลรัฐทำสัญญากับต่างประเทศ ห้ามผลิตเงินตรา เป็นต้น

ต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 10 กำหนดว่า อำนาจที่ได้กำหนดให้เป็นของสหรัฐ และยังมีได้เป็นข้อห้ามสำหรับมลรัฐให้เป็นอำนาจของมลรัฐ นี่คือหลักที่เรียกกันว่า “อำนาจที่ยังคงเหลือ” ของรัฐ (Residual power)

ขณะเดียวกันในมาตรา 6 ส่วนที่ 2 ของรัฐธรรมนูญก็กำหนดไว้ดีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้และกฎหมายของรัฐที่จะออกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมีความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ผู้พิพากษาในทุกๆ มลรัฐจะต้องยึดถือกฎหมายเหล่านี้เป็นแนวปฏิบัติ เรียกกันว่า หลักของกฎหมายสูงสุด (Supremacy clause)

จะเห็นได้ว่าการประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐบาลกลางกับผลประโยชน์ของมลรัฐนั้นในบางจุดบางประเด็นก็ชัดเจน บางประเด็นก็ยังคลุมเครือจึงเปิดโอกาสให้มีการวิวัฒนาการทางภาคปฏิบัติ เพื่อกำหนดความชัดเจนขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอำนาจที่จะออกพระราชบัญญัติ “ตามความจำเป็นและเหมาะสม” นั้น สามารถนำไปขยายความได้กว้างขวางมากในอนาคต

นอกจากนั้น ยังมีการประนีประนอมที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง กล่าวคือรัฐต่างๆ 13 รัฐมีทั้งรัฐใหญ่ รัฐเล็ก หากใช้จำนวนประชากรเป็นตัวตัดสินจำนวนสมาชิกของสภาคองเกรส รัฐที่มีประชากรน้อยย่อมเสียเปรียบ

ในทางกลับกันหากจะให้ทุกรัฐส่งสมาชิกมาสภาคองเกรสจำนวนเท่าๆ กัน ก็อาจจะฝืนกับหลักประชาธิปไตย ในที่สุดก็มีการประนีประนอมกัน โดยกำหนดให้สภาคองเกรสประกอบด้วย 2 สภา คือ **สภาผู้แทนราษฎร** และ **วุฒิสภา**

สำหรับสภาผู้แทนราษฎรจะใช้หลักการเลือกตั้งโดยตรง บนพื้นฐานของจำนวน

เท่าๆ กัน ไม่ว่าจะป็นรัฐใหญ่ รัฐเล็ก การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกให้สภาของแต่ละรัฐเป็น ผู้เลือก เรียกว่า เลือกตั้งทางอ้อม (แต่ปี ค.ศ. 1913 ได้เปลี่ยนแปลงให้ประชาชนแต่ละรัฐ เป็นผู้เลือกโดยตรง)

2) รัฐธรรมนูญสร้างระบบการแบ่งแยกอำนาจ (Seperation of powers) ผู้ร่าง รัฐธรรมนูญยังไม่พอใจเพียงการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลของมลรัฐเท่านั้น ยังต้องแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยกำหนดให้สภา คองเกรสมีอำนาจนิติบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจบริหาร และศาลมีอำนาจตุลาการ ตามหลักของมองเตสกีเออร์ ทั้งนี้เพราะความเชื่อที่ว่าอำนาจทำให้คนเสื่อม หากรวม อำนาจไว้ที่แห่งเดียวกันยิ่งจะอันตรายมาก

ในการแบ่งแยกอำนาจนี้ยังได้แยกสถาบันฝ่ายบริหารออกจากสถาบันนิติบัญญัติ ก่อนข้างจะเด็ดขาด กล่าวคือ ทั้งสองสถาบันมีฐานอำนาจแยกกัน ประธานาธิบดีได้รับการ เลือกตั้งจากประชาชน มีวาระสมัย 4 ปี แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีของตนเอง สภาคองเกรส ไม่มีอำนาจจะล้มรัฐบาล

ส่วนสภาองเกรสก็เช่นกันได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน มีวาระสมัย 2 ปี สำหรับผู้แทนราษฎร และ 6 ปีสำหรับวุฒิสภา ประธานาธิบดีไม่สามารถจะยุบสภา คองเกรสได้

สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร จึงเป็นอิสระต่อกันในแง่ของฐานอำนาจ และ อำนาจที่จะคุกคามซึ่งกันและกัน ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญอังกฤษที่ผูกสถาบันทั้งสอง ไว้ด้วยกัน กล่าวคือ รัฐสภาเป็นผู้เสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และสามารถถอดถอน นายกรัฐมนตรีได้ ส่วนตัวนายกรัฐมนตรีก็สามารถยุบสภาได้ก่อนครบวาระสมัย 5 ปี ของสภาสามัญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจกันดังกล่าว ในรัฐธรรมนูญสหรัฐก็ มีบทกำหนดให้เกิดการตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกันของสถาบันทั้งสามดังจะ

คานอำนาจซึ่งกันและกัน เช่น สภาคองเกรสมีอำนาจในการออกพระราชบัญญัติ แต่ประธานาธิบดีมีสิทธิจะยับยั้งได้ (Veto)

อย่างไรก็ตาม เมื่อประธานาธิบดีได้ใช้สิทธิยับยั้งแล้ว หากร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านการพิจารณาของสภาคองเกรสเป็นครั้งที่สอง โดยได้รับเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 ก็ จะออกเป็นกฎหมายได้

ในทางกลับกันประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจ แต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลสูงสุดและรัฐมนตรี แต่การเสนอเพื่อแต่งตั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน ส่วนผู้พิพากษานั้นเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วแต่สภาคองเกรสก็สามารถจะกล่าวโทษผู้พิพากษาได้ เมื่อมีเหตุหรือมลทินมัวหมอง ในทำนองเดียวกันศาลสูงสุดมีอำนาจที่จะประกาศว่ากฎหมายใดขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญ

หลักของการสร้างดุลอำนาจหรือคานอำนาจนี้อาจทำให้เกิดขัดแย้งระหว่างสามสถาบันแต่ผลก็คือบังคับให้ทั้งสามสถาบันต้องร่วมมือกัน คือ ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ แม้แต่ในระหว่างสภาคองเกรสก็ยังคงกำหนดให้มีสองสภา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการคานอำนาจกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนพลังมวลชนส่วนใหญ่กับวุฒิสภา ซึ่งสมัยนั้นเป็นตัวแทนของชนชั้นผู้มีทรัพย์สินสมบัติ ผู้นำของกลุ่มประชาธิปไตยโดยสุดโต่ง เช่น โทมัส เจฟเฟอร์สัน ต่อต้านการให้มีวุฒิสภาดังกล่าวนี้ และได้ตั้งคำถามแก่ยอร์จ วอชิงตันว่า "ทำไมจึงกำหนดให้มีวุฒิสมาชิก" ยอร์จ วอชิงตัน ตอบว่า

"แล้วทำไมท่านถึงเห็นว่าผมไปในงานรองของถ้วยกาแฟล่ะ?"

"เพื่อจะให้เย็นลงเร็วๆ" เจฟเฟอร์สัน ตอบ

"ก็เช่นเดียวกัน เราเทพพระราชบัญญัติลงไปในงานรองวุฒิสภาเพื่อจะให้เย็นลง" เป็นคำตอบของยอร์จ วอชิงตัน นี่คือนิวคิดที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มประชาธิปไตยสุดซั้วกับกลุ่มอนุรักษนิยม

4) รัฐธรรมนูญยึดหลักของการจัดตั้งรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

หลักการที่เป็นแม่บทของรัฐธรรมนูญสหรัฐคือหลักการปกครองโดยความยินยอมเห็นชอบของประชาชน

ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งโดยคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งได้รับอำนาจจากประชาชนให้มาเลือกประธานาธิบดี

ผู้แทนราษฎรในสภาล่างและวุฒิสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเช่นกัน ผู้พิพากษาอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีศรัทธาต่อระบบการเลือกตั้งมาก และเชื่อมั่นว่ารัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนนี้จะเป็นรัฐบาลที่เลวน้อยที่สุด เพราะทุกคนที่ได้รับการเลือกตั้งย่อมต้องมารับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งในสมัยการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ในขณะเดียวกันผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อว่าระบบประชาธิปไตยแบบรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งนี้ จะดีกว่าระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่ให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้กำหนดนโยบายตามรูปแบบของประชาธิปไตยกรีกสมัยโบราณในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่ประชาชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย อาจจะขาดการกลั่นกรองที่ดีอาจจะเกิดจากการวินิจฉัยผิดพลาด เพราะความรู้สึกรุนแรงที่ย่อมเกิดขึ้นในฝูงชนจำนวนมาก แต่ระบอบประชาธิปไตยที่มีผู้แทนราษฎรนี้ ผู้แทนราษฎรจะได้รับการคัดเลือกมาขึ้นหนึ่ง และการวินิจฉัยปัญหาสาธารณะ ย่อมจะสุขุมรอบคอบกว่าฝูงชนจำนวนมาก

5) หลักของสิทธิเสรีภาพของมนุษยชน

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักในเรื่องนี้เป็นอย่างดี แต่ในตัวรัฐธรรมนูญที่ร่างครั้งแรกนั้น แม้ว่าจะมีข้อกำหนดมิให้จับกุมราษฎรโดยปราศจากหมายจับ ซึ่งระบุโทษที่ผิดกฎหมายอย่างชัดเจน แต่ก็ยังไม่มียกเว้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ฉะนั้น ในการรณรงค์เพื่อให้รัฐต่างๆ ยอมรับหรือให้สัตยาบันต่อร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพื่อบรรจุบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน บางรัฐถือเป็นเงื่อนไขของการที่จะให้สัตยาบัน ฉะนั้นเมื่อผู้แทนจากรัฐต่างๆ ได้มาประชุมกันในสภาครั้งแรก ก็ได้มีการเสนอให้เพิ่มเติมบทแก้ไขซึ่ง 10 บทแรกเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิเสรีภาพที่จะนับถือศาสนา ที่จะพูด เขียน ที่จะมีปืนไว้ในครอบครอง สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาตามกระบวนการกฎหมายเมื่อถูกกล่าวโทษ เป็นต้น

โดยสรุป รูปแบบของรัฐธรรมนูญสหรัฐเป็นรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐคือ มีการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลของรัฐต่างๆ หรือบางทีก็เรียกรูปแบบการปกครองของสหรัฐว่าประชาธิปไตยพหุนิยม (Pluralist Democracy) คือ อำนาจการปกครองกระจายอยู่หลายชั้นหลายศูนย์ ไม่ได้รวมกันไว้เช่นที่รัฐธรรมนูญอังกฤษ

ระบบเช่นนี้บ่อยครั้งทำให้การดำเนินงานไม่รวดเร็วทันใจ เพราะมีอิทธิพลมากมายที่จะต้องต่อรอง นอกจากนั้นระบบการปกครองของสหรัฐยังมีรูปแบบของระบบประธานาธิบดีซึ่งรวมบทบาทของประมุขและของนายกรัฐมนตรีไว้ในคนๆ เดียวกัน

ในฐานะประมุข ประธานาธิบดีต้องเป็นสัญลักษณ์ของการรวมกันของคนทั้งประเทศ ต้องประกอบพิธีกรรมในงานของรัฐ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ ซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้ก็จะกระทบต่อภาพพจน์ของประมุข ซึ่งควรจะอยู่ในที่สูงเหมือนผ้าขาวบริสุทธิ์

ทั้งหมดทั้งปวงดังกล่าวนี้คือสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกที่ยืนยงมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

หากจะถามว่า ทำไมจึงยังยืนยงมาจนบัดนี้ คงจะมีคำตอบให้หลากหลาย และแต่ละคำตอบอาจเป็นเพียงการคาดเดาเท่านั้น

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้มีส่วนร่างเป็นผู้แทนของแต่ละมลรัฐ 12 มลรัฐที่เลือกเข้ามา ฉะนั้น จึงเป็นปากเสียงของประชาชนในรัฐของตน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญข้อแรก

ประการที่สอง ในกระบวนการพิจารณา สภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกทุกคนถือเป็นความลับ มิให้แถลงการณ์ใดๆ ทั้งสิ้น เพื่อป้องกันมิให้อิทธิพลจากภายนอกกระพือข่าวเพื่อบิดเบือนความจริง แต่ภายหลังจากที่ร่างเสร็จแล้วจึงมีการเปิดเผย และมีการแสดงความคิดเห็นทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จึงเกิดกระบวนการอภิปรายโต้เถียงกันทางสื่อมวลชน แต่การอภิปรายเช่นนี้จะมีผู้ที่พยายามสนับสนุนและมองในแง่ดีมากขึ้นเพื่อชักชวนให้รัฐที่ยังลังเลไม่กล้าลงนามได้ตัดสินใจลงนาม

ประการที่สาม ความดีของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คงอยู่ที่ว่า เพียงแต่ให้เพียงบางส่วน

เรียกว่า สะท้อนภาพของโครงสร้างทางอำนาจ การเมืองและเศรษฐกิจของสังคมสมัยนั้น มีได้เขียนตามอุดมการณ์หรือลัทธินิยมมากเกินไป

ประการที่สี่ ตามข้อสังเกตของนักประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ เช่น อดีตประธานาธิบดีวิลสัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีคุณสมบัติตรงที่มีความเรียบง่าย (Simplicity) ไม่กำหนดรายละเอียดมากมาย แต่เปิดทางกว้างๆ ไว้เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในอนาคต สิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นเพียงหลักการกว้างๆ เท่านั้น

เหตุผลต่างๆ เหล่านี้จะมีความสำคัญเพียงใดในการอธิบายความอยู่คงกระพันของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คงเป็นเรื่องที่นักประวัติศาสตร์จะต้องศึกษาค้นคว้าและหากมีส่วนจริงบ้าง เราจะได้ประโยชน์อะไรจากข้อคิดเหล่านี้ในการร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องที่น่าพิจารณาเช่นกัน

นักรัฐศาสตร์สมัยปัจจุบันบางท่านได้ศึกษาเปรียบเทียบระบบการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะของอังกฤษและประเทศยุโรปกับสหรัฐอเมริกา แล้วมีข้อสรุปออกมาว่า รูปแบบของรัฐธรรมนูญสหรัฐที่แบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้ เป็นรูปแบบที่ยังไม่พัฒนามาเป็นสมัยใหม่ เช่น อังกฤษ การแบ่งแยกอำนาจหรือแบ่งอิทธิพลระหว่างสถาบันทั้งสาม เป็นการรักษารูปแบบของการปกครองสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 และยังมีลักษณะของแนวคิดของสมัยยุโรปกลาง มิใช่แนวคิดสมัยใหม่

กล่าวคือ ในสมัยกลางนั้น การปกครองของพระมหากษัตริย์ยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือกฎธรรมชาติ พระมหากษัตริย์หรือรัฐสภามีได้มีอำนาจอธิปไตย จะทำอะไรได้ทุกอย่างเหมือนรัฐสภาของอังกฤษในปัจจุบันที่มีอำนาจอธิปไตย อำนาจการปกครองของยุคสมัยกลางมีลักษณะกระจาย บางทีไม่ทราบว่าจะพระราชหรือพระมหากษัตริย์มีอำนาจมากกว่ากัน

รัฐธรรมนูญของสหรัฐในการแบ่งแยกสถาบันบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ ออกจากกัน แต่ให้อำนาจคานกัน ตลอดจนการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลสหพันธ์กับรัฐบาลของมลรัฐถือว่ามีลักษณะแบ่งแยกอำนาจ

แบบนี้ สหรัฐมิใช่ประเทศที่มีรัฐเดียว แต่รวมกันบนพื้นฐานของรัฐอิสระซึ่งผู้ก่อตั้งอาณานิคมในสมัยแรกเริ่มต่างก็มาจากคนละทิศทางจากหลายประเทศและหลายความเชื่อถือ ฉะนั้น รูปแบบของการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลสหพันธ์กับรัฐบาลของมลรัฐจึงเหมาะสมกับสถานะ

การจัดรูปแบบโดยรวมตำแหน่งประมุขกับตำแหน่งนายกฯ ในรูปของประธานาธิบดี ก็เป็นความจำเป็นของสมัยนั้น เพราะอาณานิคมได้ทำสงครามต่อต้านระบบกษัตริย์ของอังกฤษ ฉะนั้นประชาชนจะต่อต้านการสถาปนาระบบกษัตริย์ แต่ก็มีควมจำเป็นจะต้องมีระบบการปกครองที่เข้มแข็ง จึงจัดให้มีระบบกษัตริย์ แบบเลือกตั้ง

การรวมสองบทบาทไว้ในบทบาทประมุขกับบทบาทหัวหน้ารัฐบาลไว้ในตัวคนเดียวนี้ มาสมัยหลังประเทศอื่นๆ ในยุโรปไม่ตามอย่าง เช่น ในเยอรมนีและฝรั่งเศสก็จะมีประธานาธิบดีทำหน้าที่ประมุข และนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้ารัฐบาล

รูปแบบใหม่ดูจะมีข้อบกพร่องน้อยกว่ารูปแบบของสหรัฐ แต่ก็มีปัญหาของตนเองเช่นกัน

บทที่ 4

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ระบบสาธารณรัฐที่ 5

จากยุคสมัยการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 จนถึงปัจจุบันนี้ ฝรั่งเศสได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองหลายครั้ง ได้มีการจัดตั้งสาธารณรัฐ 5 ครั้ง ปัจจุบันนี้เป็นระบบสาธารณรัฐที่ 5

ได้มีการจัดตั้งจักรวรรดิ 2 ครั้ง ครั้งแรกระหว่าง ค.ศ. 1804-1815 โดยพระเจ้านโปเลียนมหาราช ครั้งที่ 2 ระหว่าง ค.ศ. 1851-1871 โดยพระเจ้าหลุยส์นโปเลียนพระราชนัดดาของพระองค์แรก

ได้มีการจัดตั้งระบบกษัตริย์ 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการสถาปนาราชวงศ์บูร์บองระหว่าง ค.ศ. 1830-1848

ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงก็จะมีรัฐธรรมนูญใหม่ ฉะนั้น ฝรั่งเศสในรอบ 200 ปีมานี้ ก็มีรัฐธรรมนูญมาแล้วไม่น้อยกว่า 9 ฉบับ ซึ่งก็ยังคงเป็นสถิติที่สูงมากในยุโรปตะวันตก

การเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างบ่อยนี้อาจเกิดจากบุคลิกของชาวฝรั่งเศสที่มีเชื้อสายละตินซึ่งมีนิสัยเลือดร้อนหรืออาจจะเป็นเพราะสาเหตุอื่นๆ ก็น่าจะเป็นได้ แต่การไร้เสถียรภาพของรัฐบาลนั้นแม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับบุคลิกนิสัยของชาวฝรั่งเศสที่ชอบลัทธิอุดมการณ์และชอบความแตกต่างระหว่างบุคคล แต่บางทีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกากำหนดเวทีการแสดงทางการเมืองก็อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยมากที่สุดทีเดียว

ต่อมาได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลง เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไป คือ ไม่ได้มีพระมหากษัตริย์ที่ทรงเข้มแข็งและมีอำนาจริบหรี่ เช่น พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 และเกิดปัญหา รายจ่ายสูงกว่ารายได้ เพราะการสงครามนอกประเทศ ระบบการคลังเริ่มล้มเหลว

ขณะเดียวกัน ชุมนางไม่ได้เอาใจใส่ต่อการปรับปรุงที่ดินของตน คอยแต่จะรีดภาษีและส่วยจากราษฎร ทำให้เกิดระบบการกดขี่และระบบอภิสิทธิ์มากมาย ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจก็ลดน้อยถอยลง ประจวบกับเกิดการตื่นตัวทางความคิด นักปรัชญาเมธีเริ่มเผยแพร่ลัทธิ และแนวคิดใหม่ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ขณะเดียวกัน ระบบการปกครองไม่สามารถจะปรับตัวให้ทันกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ กลายเป็นตัวอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลง

จนในที่สุดก็เกิดการปฏิวัติครั้งยิ่งใหญ่ปี ค.ศ. 1789 เป็นการปฏิวัติทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

เหตุการณ์ของการปฏิวัติและความรุนแรงทางความคิดเห็นตลอดจนการต่อสู้ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ในช่วง 1789-1795 ทำให้ชาวฝรั่งเศสแตกแยกทางความคิดมากขึ้น ความเป็นชนชาติเชื้อสายละตินซึ่งมีอารมณและศรัทธาในแนวคิดของตนเองอย่างมาก ทำให้ชาวฝรั่งเศสไม่รู้จักการประนีประนอม

และผลของความเชื่อถือในแนวคิดของตนเองเช่นนี้ทำให้ชาวฝรั่งเศสไม่ยอมอ่อนข้อให้ฝ่ายที่คิดเห็นตรงข้าม การเมืองฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 จึงกลายเป็นการเมืองที่สร้างความแตกแยกในสังคม การเดินขบวนและการปฏิวัติรัฐประหารครั้งต่างๆ สร้างกลุ่มศรัทธากลุ่มใหม่ขึ้นมาอยู่เสมอ

เฉพาะกลุ่มนิยมกษัตริย์ก็มีหลายกลุ่ม ที่ไม่สามารถจะตกลงกันได้ว่าจะยกให้ผู้สืบราชวงศ์ใดขึ้นครองราชย์

ส่วนกลุ่มซ้ายจัดก็มีหลายกลุ่มทั้งกลุ่มสังคมนิยม กลุ่มคอมมิวนิสต์ กลุ่มสังคมนิยมคาทอลิก

ฉะนั้น พรรคการเมืองฝรั่งเศสจึงมีมากมาย รวมกันไม่ติด นี่คือผลพวงจากการปฏิวัติ 1789 และครั้งอื่นๆ ในศตวรรษที่ 19 และจากอุปนิสัยใจคอคนฝรั่งเศสที่กล่าวมาแล้ว

รัฐธรรมนูญอยู่บ่อยๆ เพื่อระบบที่ดีกว่า แต่การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งก็สร้างปัญหาในตัวของมันเอง เพราะนักการเมืองฝรั่งเศสมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในเรื่องรัฐธรรมนูญตามอุดมคติของตน

และผลของการขัดแย้งในเรื่องหลักการของรัฐธรรมนูญนี้ก็นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยๆ

ประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องธรรมนูญมีอะไรนั้น และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อขัดแย้งในอดีตได้อย่างไร

นี่คือประเด็นหลักที่ควรพิจารณา โดยจะเปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญปี 1946 ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายมีอิทธิพลในการร่าง กับรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 ซึ่งนายพลชาร์ล เดอ โกล และนักการเมืองฝ่ายขวามีอิทธิพลในการร่าง

ประการแรก ควรจะตั้งเป็นข้อสังเกตเบื้องต้นว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสเกิดจากการปฏิวัติครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์อุดมการณ์ของนักปฏิวัติจึงมีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญนี้ และฉบับอื่นๆ ที่ตามมา

อุดมการณ์เหล่านี้ สรุปเป็นคำขวัญได้ 3 วลี คือ ความเสมอภาค เสรีภาพ และภราดรภาพ ซึ่งจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 และที่ 5

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ยังกล่าวถึงหลักอธิปไตยว่าเป็นของปวงชนและเจตนาที่จะสร้างระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการปกครองของประชาชนและเพื่อประชาชน อุดมการณ์ทางการเมืองเหล่านี้ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอังกฤษหรืออเมริกา

ประการที่สอง เนื่องจากฝรั่งเศสเริ่มประวัติศาสตร์สมัยใหม่โดยการล้มระบบกษัตริย์ ฉะนั้นระบบสาธารณรัฐจึงเป็นทางเลือกที่ต้องเลือก

และในรูปแบบนี้ ก็จะต้องมีประธานาธิบดีแต่ในระบบของฝรั่งเศส จะแยกอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีออกจากอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในรูปแบบของสหรัฐ เราได้เห็นแล้วรวมสองบทบาทไว้ในตำแหน่งเดียวกัน

เมื่อได้แยกบทบาทเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของประธานาธิบดีซึ่งจะทำหน้าที่คล้ายๆ

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ เพื่อแบ่งแยกบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ของสองตำแหน่งนี้ จึงมีปัญหาอยู่เสมอในรัฐธรรมนูญปี 1946 ของสาธารณรัฐที่ 4 อำนาจของประธานาธิบดีจะน้อยกว่าในรัฐธรรมนูญปี 1958 ของสาธารณรัฐที่ 5

ประการแรก ในฉบับ 1946 รัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี แต่ในฉบับ 1958 ผู้เลือกตั้งคือสมาชิกของรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และสมาชิกของสภาท้องถิ่น ซึ่งทำให้ฐานอำนาจของประธานาธิบดีของสาธารณรัฐที่ 5 กว้างกว่าในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 และทำให้ประธานาธิบดีสมัยชาร์ล เดอ โกล และผู้อื่นที่ตามมามิอิสระจากรัฐสภา

ต่อมาในปี ค.ศ. 1962 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนผู้มีคุณสมบัติเลือกตั้งเป็นผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง ซึ่งทำให้ฐานอำนาจของประธานาธิบดีเป็นอิสระจากรัฐสภา

ประการที่สอง ในรัฐธรรมนูญ 1946 ประธานาธิบดีมีอำนาจเสนอตัวนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่การแต่งตั้งจะเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกรัฐสภาเห็นชอบด้วยเสียก่อน แต่ในรัฐธรรมนูญ 1958 ประธานาธิบดีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

นอกจากนั้น ประธานาธิบดีในสาธารณรัฐที่ 5 จะมีบทบาทที่เด่นชัดเรื่องการค้าต่างประเทศและมีอำนาจประกาศภาวะฉุกเฉิน อำนาจที่จะขอประชามติทั่วประเทศในเรื่องที่สำคัญของชาติ เรื่องเกี่ยวกับประชาคมยุโรป สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 1946 ยังเป็นความสัมพันธ์ที่คล้ายกับรัฐธรรมนูญอังกฤษ

กล่าวคือ รัฐสภาจะเป็นผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีและตัวรัฐมนตรีก็มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แต่ในฉบับ 1958 ได้แบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติคล้ายกับของสหรัฐ กล่าวคือผู้ที่เป็นรัฐมนตรีต้องลาออกจากสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

นี่คือลักษณะที่สำคัญหรือข้อเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุด ซึ่งนายพลชาร์ล เดอ โกล ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 เพื่อแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่าย

วางใจ ฉบับ 1946 ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ในฉบับ 1958 ได้ให้อำนาจทั้งสองสภาที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ทั้งสองฉบับกำหนดไว้เหมือนกันว่าก่อนลงคะแนนเสียงต้องใช้เวลา 24 ชั่วโมง หลังจากยุติการอภิปรายไปแล้ว เพื่อให้สมาชิกได้มีโอกาสทบทวนความรู้สึกต่างๆ

นอกจากนั้น อำนาจการยุบสภาซึ่งเป็นปัญหาสำหรับการเมืองฝรั่งเศสในอดีต ในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 ประธานาธิบดีฝรั่งเศสไม่เคยใช้อำนาจการยุบสภาเลยตั้งแต่ ค.ศ. 1877 เพราะเกรงกัลรัรัฐสภาและมติมหาชน

การที่ประธานาธิบดีขาดอำนาจยุบสภาเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารขาดอำนาจต่อรองเพื่อควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภา ฉะนั้นรัฐธรรมนูญ 1946 จึงให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะเสนอให้ประธานาธิบดียุบสภาได้ แต่จะกระทำไม่ได้ในช่วง 18 เดือนแรก ยกเว้นแต่สภาผู้แทนฯ ได้เสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ 2 ครั้ง ในช่วง 18 เดือนนี้ อำนาจยุบสภาของฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญ 1946 นี้ ยังถือว่าจำกัดมาก แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้ลดช่วงเวลา 18 เดือนเหลือเพียง 1 ปี ฉะนั้น จึงเพิ่มอำนาจของฝ่ายบริหารมากขึ้น ซึ่งหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เพียงปีละครั้งเท่านั้น หากทำมากกว่านั้นก็จะถูกยุบ ทำให้ต้องเหนื่อยยากกันอีกในการหาเสียงเลือกตั้ง

ประการที่สี่ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเดิมในร่างรัฐธรรมนูญ 1946 พวกกลุ่มฝ่ายซ้ายซึ่งเป็นเสียงข้างมากในขณะนั้น ได้กำหนดให้มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนฯ แต่เมื่อนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนลงประชามติ กลับไม่ได้รับความเห็นชอบ ส่วนนายพลเดอ โกล และกลุ่มฝ่ายขวา คัดค้านการมีสภาเดียว

ฉะนั้น จึงแก้ไขเสียใหม่ให้มี สองสภา แต่ก็ยังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยลง ให้เป็นเพียงกลั่นกรองงานเท่านั้น อำนาจเด็ดขาดนิติบัญญัติเป็นของสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้น การเลือกวุฒิสมาชิก ให้สภาผู้แทนฯ เลือกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในหกของจำนวนวุฒิสภาทั้งหมด แต่ในรัฐธรรมนูญ 1958 ได้กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติสองสภาเท่ากันยกเว้นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ นอกจากนั้น ในการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยให้ภาคจังหวัดเทศบาลเป็นผู้เลือก สภาผู้แทนฯ ไม่มีบทบาท

โดยสรุปจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับของฝรั่งเศสแตกต่างกันในแง่ของการมอบอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีซึ่งมีมากขึ้นในฉบับปัจจุบัน

เช่น อำนาจในการยุบสภา อำนาจการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และอำนาจในการควบคุมนโยบายการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ ประกอบกับฐานอำนาจของประธานาธิบดีก็ค่อนข้างเป็นอิสระจากรัฐสภา จึงทำให้ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐที่ 5 มีบทบาทเป็นผู้นำของประเทศเด่นชัดมากขึ้นกว่าในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งจะเป็นเพียงสัญลักษณ์

ความแตกต่างที่สำคัญประการที่สอง คือ การแบ่งแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลเป็นอิสระจากแรงกดดันของรัฐสภามากขึ้น สำหรับตัวนายกรัฐมนตรีนั้นต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและต่อประธานาธิบดี และประการที่สามวุฒิสภาในสาธารณรัฐที่ 5 มีบทบาทมากขึ้นกว่าในสาธารณรัฐที่ 4 และวุฒิสภามีความเป็นอิสระจากสภาผู้แทนฯ มากขึ้น เพราะมีฐานะอำนาจการเลือกตั้งจากภูมิภาค จังหวัด และเทศบาล

การกำหนดรัฐธรรมนูญที่เน้นอำนาจบริหารมากขึ้น และวุฒิสภาถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้เป็นผลงานของนายพลเดอ โกล และพรรคการเมืองฝ่ายขวาและฝ่ายกลาง ซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้การเมืองฝรั่งเศสมีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าครั้งใดๆ ในประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส

ในอดีตพลังฝ่ายซ้ายจะร่างรัฐธรรมนูญตามอุดมคติประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบโดยเน้นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่ารัฐสภาเป็นศูนย์กลางของการปกครองและรูปแบบนี้ทำให้เกิดปัญหาความรุนแรงทางการเมือง ความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร

แต่จากการเปลี่ยนจุดเน้นไปให้น้ำหนักแก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะประธานาธิบดี ทำให้การเมืองฝรั่งเศสช่วง 33 ปีที่แล้วมีความมั่นคงและเสถียรภาพมากขึ้นกว่าครั้งใดๆ ในอดีต

นอกจากนั้น ควรจะกล่าวไว้ด้วยว่า ระบบการเลือกตั้งในสาธารณรัฐที่ 5 นั้นมีความแตกต่างจากระบบการเลือกตั้งในสาธารณรัฐที่ 4 ในสาธารณรัฐที่ 4 ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบอัตราส่วน ทำให้เกิดพรรคการเมืองมากมาย แต่ในสาธารณรัฐที่ 5 ใช้ระบบแบ่งเขต เขตละ 1 คน ให้มีการลงคะแนนเสียงได้ 2 ครั้ง ระบบนี้ทำให้จำนวนพรรคน้อยลง

ในการเลือกตั้งรอบแรกของผู้สมัครจะแตกต่างกันมาก แต่ในรอบที่สอง จะมีการผนึกกำลังระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อเลือกผู้ที่จะได้เสียงส่วนใหญ่ ทำให้พรรคใหญ่ได้เปรียบ

จากการลดความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรลงไปบ้าง และการจัดการเลือกตั้งดังกล่าว ผู้วิเคราะห์การเมืองฝรั่งเศสจึงเห็นว่า ทำให้ระบบการเมืองของฝรั่งเศสพัฒนาขึ้นไปมากกว่าสมัยหลังสงคราม จำนวนพรรคการเมืองลดลงจากเดิมในปี ค.ศ. 1956 ซึ่งมีพรรคการเมือง 16 พรรค ได้ลดลงเหลือ 5 พรรค ในค.ศ. 1967

นอกจากจำนวนพรรคจะลดลงแล้ว พฤติกรรมของพรรคก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไป เดิมพรรคมุ่งหาอิทธิพลให้แก่พรรคตนเอง โดยไม่สามารถจะจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่ในระบบใหม่พรรคเริ่มรวมตัวกันเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้น และมุ่งจะจัดตั้งรัฐบาลพวกฝ่ายขวาที่เรียกว่า โกลลิสต์ คือ ผู้สนับสนุนนายพลเดอ โกล ก็รวมตัวกันในการต่อสู้การเลือกตั้ง

ส่วนพวกฝ่ายซ้ายก็รวมกันเป็นสหพันธ์ฝ่ายซ้าย มีทั้งพวกสังคมนิยม พวกรัตติกาล ภายใต้การนำของฟรังซัวส์ มิตเตอรองค์ ซึ่งในภายหลังก็ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในทศวรรษที่แล้ว และยังคงดำรงตำแหน่งนี้ในปี ค.ศ. 1992

จึงอาจกล่าวได้ว่า เสถียรภาพของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยฝรั่งเศสสามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขของระบบรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5

บทที่ 5

รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เนื่องจากเยอรมนีเป็นประเทศที่รวมหลายมลรัฐเข้าไว้ด้วยกันเหมือนสหรัฏฐรูปแบบของรัฐธรรมนูญจึงเป็นรูปแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐซึ่งจำเป็นต้องกำหนดให้มีสองสภาเช่นเดียวกับสหรัฏฐ

แต่ตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลนั้น แบ่งบทบาทระหว่างประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประมุขและนายกรัฐมนตรีซึ่งในระบบเยอรมนีเรียกว่า "Chancellor" เป็นหัวหน้ารัฐบาลฝ่ายบริหาร

ปัญหาของเยอรมนีที่ผู้นำเยอรมันต้องเผชิญอยู่ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็คือ จะสร้างระบบการปกครองที่มีเสถียรภาพมั่นคงอดช่องโหว่หรือจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญและระบบสาธารณรัฐไวมาร์ (Weimer) ซึ่งเปิดโอกาสให้เผด็จการของพรรคนาซีขึ้นมามีอำนาจได้ในปีค.ศ. 1933 และนำประเทศชาติไปสู่ความหายนะในสงครามโลกครั้งที่สอง

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีรายละเอียดมาก มีถึง 146 มาตราเฉพาะในหมวดที่ 1 ที่ว่า **สิทธิมูลฐาน** ก็มีถึง 19 มาตรา และกล่าวถึงสิทธิมูลฐานที่รัฐธรรมนูญจะต้องประกันให้แก่ชาวเยอรมัน ตั้งแต่เรื่องเกียรติภูมิของมนุษย์ สิทธิที่จะพัฒนาบุคลิกภาพ สิทธิในชีวิตและร่างกาย ความเสมอภาคกันทางกฎหมายเสรีภาพ

อาจจะกล่าวได้ว่าชาวเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่สองสะดุ้งพวากับระบบเผด็จการของฮิตเลอร์และการฆาตกรรมหมู่ในค่ายกักกันกับนรกของพวกนาซี นอกจากนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นรัฐประชาธิปไตยและอำนาจของรัฐมาจากปวงชน

อย่างไรก็ตาม แก่นแท้ของรัฐธรรมนูญนั้นดูกันที่การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองต่างๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีข้อแตกต่างจากฉบับก่อน ดังนี้

1. ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไวมาร์ ประธานาธิบดีอยู่ในฐานะที่มีอำนาจมาก เพราะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง และยังมีอำนาจที่จะยุบสภา ตลอดจนอำนาจประกาศภาวะฉุกเฉิน

ฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงกำหนดเสียใหม่ให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยที่ประชุมสหพันธ์รัฐซึ่งจัดขึ้นโดยเฉพาะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่สภาของมลรัฐต่างเลือกขึ้นมาจำนวนเท่าๆ กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้น ฐานอำนาจของประธานาธิบดีจึงอยู่ที่สถาบันรัฐสภา

นอกจากนั้น ประธานาธิบดีในระบบปัจจุบันนี้ ไม่มีอำนาจของตนเองที่จะยุบสภา และประกาศภาวะฉุกเฉิน ผู้ที่มีอำนาจมากขึ้นคือนายกรัฐมนตรี (Chancellor) นายกรัฐมนตรีนั้นประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอแต่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง

ฉะนั้น ประธานาธิบดีจึงต้องเสนอบุคคลที่จะได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะสามารถเป็นผู้เสนอให้ประธานาธิบดียุบสภาได้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งรัฐมนตรีและสามารถเสนอให้ถอดถอนได้ด้วย นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียว รัฐมนตรีไม่ได้รับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่รับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี นี่คือฐานอำนาจของนายกรัฐมนตรี

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะแตกต่างจากฉบับก่อน ในเรื่องของการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งสภาผู้แทนฯ จะลงมติเช่นนั้นได้ต่อเมื่อสภาได้เลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกฯ แทนคนปัจจุบัน และถ้าหากสภาผู้แทนฯ ลงมติ

นี่คือมาตรการสำคัญ ที่ทำให้นายกรัฐมนตรีมีฐานอำนาจที่มั่นคง ทำให้ระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นระบบที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้น จึงมักเรียกระบบนี้ว่า “Chancellor Democracy”

2. รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วย 2 สภา คือ **สภาผู้แทนราษฎร** (Bundestag) และ **สภาสหพันธ์รัฐ** (Bundesrat) สภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน (ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 20 ปีขึ้นไป) โดยระบบการเลือกตั้งแบบอัตราส่วน ผสมกับระบบการเลือกตั้งรายบุคคล

ส่วนสภาพันธรัฐ ก็คือ วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่รัฐบาลของมลรัฐต่างแต่งตั้งแต่ละมลรัฐมีสิทธิส่งผู้แทนฯ ระหว่าง 3-5 คน ขึ้นอยู่กับขนาดประชากรของมลรัฐ

อำนาจนิติบัญญัติของสภาทั้งสองนี้ค่อนข้างจะสลับซับซ้อน ประการแรก ได้มีหลักการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติระหว่างสหพันธ์สาธารณรัฐกับมลรัฐต่างๆ โดยกำหนดไว้ว่า มลรัฐมีอำนาจนิติบัญญัติในเรื่องต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นเรื่องสหพันธ์สาธารณรัฐ

แนวคิดนี้คล้ายคลึงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสหรัฐที่ให้อำนาจนิติบัญญัติแก่มลรัฐในเรื่องที่ไม่ได้ระบุไว้ให้แก่สหพันธ์ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมนีฉบับนี้ ได้กำหนดทั้งอำนาจที่เป็นของสหพันธ์เท่านั้น กับ อำนาจร่วมกันระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ

บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรกับสภาสูง ในเรื่องนิติบัญญัติจึงมีจุดเน้นต่างกันบ้าง พระราชบัญญัติที่จะไปกระทบกับผลประโยชน์ของมลรัฐสภาสูงจะมีบทบาทมากขึ้น ถึงระดับที่จะยับยั้งได้ แต่พระราชบัญญัติอื่นๆ สภาสูงก็มีบทบาทที่จะเสนอความเห็นและเสนอให้ सरकारร่วมระหว่างสองสภา เพื่อพิจารณาเช่นกัน

นอกจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีอีกปายไม่ไว้วางใจกับนายกรัฐมนตรี

3) ศาลรัฐธรรมนูญ

ความสอดคล้องระหว่างกฎหมายสหพันธ์กับกฎหมายมลรัฐ การขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐบาลสหพันธ์กับรัฐบาลของมลรัฐ ฯลฯ

กล่าวโดยทั่วๆ ไปแล้ว รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1949 นี้ให้อำนาจแก่ Chancellor มากขึ้นและจัดระบบการเลือกตั้งที่ผสมระหว่างระบบอัตราส่วนกับระบบเลือกตั้งรายบุคคล ซึ่งอาจจะส่งผลทำให้ระบบทางการเมืองมีความมั่นคงแข็งแรง และเป็นฐานกำลังของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง

ระบบการเลือกตั้งตามอัตราส่วนนี้ พรรคเสนอรายชื่อผู้สมัครของพรรคเรียงเบอร์ จาก 1 ถึงจำนวนตามบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนให้บัญชีของพรรค พรรคใดได้คะแนนเป็นจำนวนร้อยละเท่าใดของผู้เลือกตั้ง ก็จะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามอัตราส่วนนั้น และเพื่อป้องกันมิให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อย ได้มีการกำหนดเสียงขั้นต่ำตั้งแต่ 5 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป นั่นคือ พรรคใดได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 จะไม่ได้ที่นั่งในสภาเลย

นี่คือข้อแตกต่างระหว่างระบบอัตราส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กับฉบับของไวมาร์ นอกจากนี้ยังมีการเลือกตั้งรายบุคคลด้วย

นั่นคือ จำนวนครึ่งหนึ่งของที่นั่งในสภามุนเดสทัก จะใช้วิธีการเลือกแบบอัตราส่วน และอีกครึ่งหนึ่งให้วิธีเลือกรายบุคคล ฉะนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมี 2 คะแนนเสียง เสียงหนึ่งจะลงให้บัญชีผู้สมัครของพรรคที่สมัครในแบบอัตราส่วน อีกเสียงหนึ่งจะลงให้ผู้สมัครโดยบุคคลซึ่งเป็นการประนีประนอมกันระหว่างระบบพรรคกับระบบรายบุคคล ซึ่งประสบผลสำเร็จในเยอรมนี

จากที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าระบบรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีลักษณะผสมผสาน คือ มีข้อเหมือนกันกับของสหรัฐที่เป็นรูปสหพันธ์คล้ายกัน และมี 2 สภา สภาสูงมีอำนาจคล้ายกับวุฒิสภาของสหรัฐ แต่จำนวนที่นั่งหรือเสียงในสภาสูงของรัฐบาลแต่ละมลรัฐมีไม่เท่ากันเหมือนมลรัฐในสหรัฐ

และมีข้อคล้ายกับของฝรั่งเศสที่แยกตำแหน่งระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี

แต่แตกต่างกันที่ประธานาธิบดีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอำนาจน้อยกว่า

ประธานาธิบดีของฝรั่งเศส นายกรัฐมนตรีหรือ Chancellor กลับมีศูนย์กลางของอำนาจ ในลักษณะนี้ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีจึงคล้ายกับของอังกฤษที่มีนายกรัฐมนตรีเข้มแข็ง เป็นหัวหน้าพรรคที่คุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร และรับผิดชอบต่อรัฐสภาและระบบอังกฤษนั้น คณะรัฐมนตรีทั้งคณะรับผิดชอบ แต่ของเยอรมนีเฉพาะนายกรัฐมนตรี เท่านั้นที่รับผิดชอบ แต่รัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีจะรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี

ขณะเดียวกันสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมนีก็ถูกจำกัดบทบาทในการควบคุมรัฐบาลมากกว่าสภาผู้แทนฯ ของอังกฤษ เพราะอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจตัวนายกรัฐมนตรีนั้น ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สามารถเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้เสียก่อน

ระบบผสมผสานที่น่าพิศวงเช่นนี้ โดยดึงเอาส่วนที่จำเป็นมาใช้กับสังคมเยอรมันประกอบกับการจัดระบบเลือกตั้งที่ประนีประนอมระหว่างระบบพรรคกับระบบตัวบุคคล มีส่วนสำคัญที่ทำให้ระบบการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีเสถียรภาพมั่นคงจวบจนทุกวันนี้

บทที่ 6

การวิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของยุโรปและ สหรัฐอเมริกา

จากการศึกษารายละเอียดของจุดกำเนิดแนวคิด และหลักการของรัฐธรรมนูญของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและเยอรมนี อาจสรุปเปรียบเทียบรูปแบบของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และที่มีผลต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย ตลอดจนวางแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อประชาธิปไตยได้บ้าง

อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบรัฐธรรมนูญที่มีส่วนคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของประเทศทั้งสิ้น ทำให้เกิดรูปแบบประชาธิปไตยและระบบการปกครองที่แตกต่างกัน ดังนี้

ระบบรัฐสภาอังกฤษ

ระบบของอังกฤษเรียกว่า ระบบรัฐสภาจุดเน้นอยู่ที่อำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นศูนย์รวมทางการเมืองของอังกฤษ และเป็นผู้ให้กำเนิดแก่คณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

ระบบนี้จะมีเสถียรภาพมั่นคง หากตัวนายกรัฐมนตรีมีความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง กล่าวกันว่า นายกรัฐมนตรีของอังกฤษนั้นแม้ว่าจะกำเนิดจากรัฐสภา คือรัฐสภาเป็นผู้ให้กำเนิดแต่นายกฯ สามารถที่จะยุบผู้ให้กำเนิดได้ และในระหว่างที่ตัวนายกฯ มีคะแนนเสียงข้างมากในรัฐสภา ตัวนายกฯ จะทำอะไรได้แทบทุกอย่างในขอบเขตของกฎหมายเสียงฝ่ายค้านในรัฐสภาก็อาจจะค้านไปเรื่อยๆ แต่ก็ไม่สามารถจะโค่นล้มรัฐบาลได้ หากเสียงส่วนใหญ่ยังสนับสนุนคณะรัฐมนตรีอยู่

ฉะนั้นจึงมีข้อสังเกตว่าระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมีผลทำให้เกิดระบบบริหารที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ ตรงกันข้ามกับระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสในสมัยของสาธารณรัฐที่ 4 ที่ทำให้เกิดระบบบริหารอ่อนแอ

เหตุปัจจัยที่ทำให้ระบบรัฐสภาอังกฤษส่งผลกระทบต่อระบบบริหารที่เข้มแข็งนั้น ส่วนหนึ่งมาจากระบบพรรคที่เข้มแข็ง และระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมระบบสองพรรค ระบบพรรคดังกล่าวนี้อาจจะอยู่นอกเหนือจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันการปกครองที่เจริญเติบโตควบคู่มากับวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญ

ระบบพรรคที่ทำให้เกิดผลความมั่นคงแก่ระบอบประชาธิปไตยนั้นคือ **ระบบสองพรรค**

ทำไมจึงเกิดระบบสองพรรค และไม่เกิดหลายพรรคเป็นประเด็นที่จะต้องวิเคราะห์กันเชิงประวัติศาสตร์ทางการเมือง ตลอดจนวิเคราะห์พื้นฐานของสังคมอังกฤษในเชิงชนชั้นเศรษฐกิจและค่านิยมและอุดมคติทางการเมือง

ในการวิเคราะห์เรื่องดังกล่าวนี้การศึกษาจุดกำเนิดของพรรคการเมือง หรือระบบพรรคอาจช่วยไขปัญหาได้มาก การเมืองระบบรัฐสภาอังกฤษให้กำเนิดแก่อองพรรคมาตั้งแต่ยุคต้นๆ ได้แก่ **พรรคทอรี** ซึ่งเป็นฝ่ายนิยมกษัตริย์กับ**พรรควิก** ซึ่งเป็นฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจของรัฐสภาหรืออำนาจของขุนนาง

จากจุดกำเนิดของสองพรรคนี้พรรคทอรีได้วิวัฒนาการมาเป็นพรรคคอนเซอร์เวทีฟ หรือแปลว่า พรรคอนุรักษ์นิยมในสมัยปัจจุบัน

ส่วนพรรควิก วิวัฒนาการมาเป็นพรรคลิเบอรัล (พรรคเสรีนิยม) ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 และอ่อนกำลังลง ในภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยมีพรรคเลเบอร์หรือพรรคสังคมนิยมเติบโตขึ้นมาแทนในยุคสมัยนั้นจนกระทั่งปัจจุบัน ฉะนั้นอังกฤษในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 อาจจะมีสามพรรคก็จริง แต่พรรคที่สามเกือบจะไม่มีบทบาทในการตั้งรัฐบาล

การที่อังกฤษมีระบบสองพรรค อาจจะสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกความคิดเห็นของคนอังกฤษเป็นฝ่ายขวา และฝ่ายซ้ายอย่างเห็นได้ชัด แต่ระบบการเลือกตั้งก็มีส่วนสำคัญที่รักษาระบบสองพรรคไว้

อังกฤษใช้ระบบเลือกตั้งแบบผู้เลือกตั้ง 1 คน มีคะแนน 1 คะแนน (ONE MAN-

ONE VOTE) และแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเขตละ 1 คน (Single member Constituency) ฉะนั้นผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งอังกฤษ จึงเลือกผู้สมัครจากพรรคที่ตนคิดว่าจะไปเป็นรัฐบาล

นั่นก็คือ ถ้าไม่เลือกพรรคคอนเซอร์เวทีฟก็ต้องเลือกพรรคเลเบอร์ เพราะเขามีสิทธิ์เลือกได้เพียงคนเดียว ในใจของผู้เลือกตั้งอาจจะชอบผู้สมัครจากพรรคที่สาม แต่รู้ว่าหากเลือกคนจากพรรคนี้คงไม่มีโอกาสไปเป็นรัฐบาลได้ แต่ถ้าหากระบวนการเลือกตั้งเป็นระบบที่แบ่งเขตให้มีมากกว่า 1 คน อาจเป็นไปได้ที่จะมีการเลือกบุคคลจากพรรคที่สาม

พรรคลิเบอรัล ซึ่งเป็นพรรคที่สามในอังกฤษหยาบกระด้างเลือกตั้งขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ระบบการปกครองอังกฤษอยู่เสมอว่า ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้เลือกตั้ง ตามสถิติของการเลือกตั้งในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1987 พรรคลิเบอรัลจะได้คะแนนเสียงจากประชาชนในอัตราส่วนที่มากกว่าที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร

เช่น ในช่วงปี ค.ศ. 1945-1966 พรรคลิเบอรัลมักจะได้คะแนนเสียงทั่วประเทศในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ประมาณ 9-11% ของคะแนนเสียงที่ลงเลือกตั้งทั้งหมดทั่วประเทศ แต่พรรคจะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนฯ เพียงประมาณ 9 ที่นั่ง ซึ่งถ้านับตามอัตราส่วนของคะแนนเสียงแล้วควรจะได้ประมาณ 50-60 ที่นั่ง

ในช่วงสมัยหลัง ค.ศ. 1966 ก็เช่นกัน และโดยเฉพาะในการเลือกตั้งปีค.ศ. 1983 และปี ค.ศ. 1987 พรรคลิเบอรัลและพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งร่วมเป็นพันธมิตรกันได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนถึง 25.4% และ 22.6% ตามลำดับ แต่ได้ที่นั่งในสภาเพียง 23 และ 22 ที่นั่งตามลำดับ หากคิดตามอัตราส่วนแล้ว ควรจะได้ที่นั่ง 162 และ 167 ที่นั่งในสภา

ด้วยเหตุนี้พรรคลิเบอรัลจึงเสนอให้อังกฤษแก้ไขระบบการเลือกตั้งให้เป็นระบบอัตราส่วนซึ่งจะถือว่าทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และประชาชนจะเลือกพรรคมากกว่าเลือกตัวบุคคล พรรคนี้คิดว่าหากเปลี่ยนเป็นระบบเลือกตั้งแบบอัตราส่วนจะทำให้พรรคลิเบอรัลมีที่นั่งในสภาผู้แทนตามสัดส่วนที่ควรจะเป็น และมีความเป็นธรรมหรือเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แต่พรรครัฐบาล หรือพรรคฝ่ายค้านที่เป็นพรรคที่สองไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้

ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าวข้างต้นนี้ คือ ประวัติศาสตร์การแบ่งแยกเป็นสองพรรคจากเริ่มแรก และการแบ่งแยกสังคมชนชั้น ตลอดจนระบบเลือกตั้งจึงทำให้ระบบสองพรรคของอังกฤษยิ่งยืมาจนถึงปัจจุบัน และเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน มีเสถียรภาพมั่นคง และเป็นตัวอย่างของระบอบประชาธิปไตยที่หลายๆ ประเทศพยายามจะเลียนแบบ

ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาสร้างรูปแบบการปกครองที่อาจเรียกว่า “ระบบประธานาธิบดี” และ “ระบบสหพันธรัฐ” ในยุคสมัยนั้นนักวิเคราะห์ทางรัฐศาสตร์บางทีก็เรียกประชาธิปไตยแบบอเมริกาว่าเป็นประชาธิปไตยแบบพหุนิยม (Pluralist Democracy) เพราะมีศูนย์อำนาจหลากหลาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่สหรัฐต้องจัดรูปการปกครองแบบสหพันธรัฐเพราะสถานการณ์ทางการเมือง และสภาพภูมิศาสตร์บังคับให้ต้องจัดในรูปนี้ โดยแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลของรัฐต่างๆ 13 รัฐ และจะต้องจัดให้อำนาจทั้งสาม คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีดุลยภาพและคานอำนาจซึ่งกันและกัน

ทั้งนี้เพราะความเชื่อถือของชาวอเมริกาจากยุคสมัยนั้นถึงยุคสมัยนี้ว่าอำนาจหากอยู่ในมือของคนกลุ่มใดมากจนเกินไป จะเกิดระบบเผด็จการจำเป็นต้องแบ่งแยกอำนาจและสร้างองค์กรคอยถ่วงดุลกันเอาไว้

รูปแบบของรัฐธรรมนูญที่มีการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลของรัฐต่างๆ และการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงอำนาจของสถาบันทั้งสามนี้ทำให้รูปแบบการปกครองของสหรัฐแตกต่างจากของอังกฤษ ซึ่งเป็นรูปแบบของรัฐสภา และรัฐเดี่ยว

นอกจากความแตกต่างดังกล่าวนี้ ระบบของสหรัฐยังได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของประธานาธิบดี แตกต่างไปจากนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ นายเบซอท นักกฎหมายอังกฤษ เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่าบทบาทของผู้นำของประเทศนั้นแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ผู้นำทางสัญลักษณ์ที่ทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศ กับผู้นำทางการเมืองที่จะต้องเป็นหัวหน้าของรัฐบาลในอังกฤษ พระมหากษัตริย์ทรงทำหน้าที่เป็นประมุข ส่วนนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล

การแบ่งแยกหน้าที่กันทำเช่นนี้ ทำให้เกิดประโยชน์มากมาย โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องต่อสู้ทางการเมือง จะถูกวิพากษ์วิจารณ์และถูกถอดถอนได้ ส่วนผู้เป็นประมุขจะต้องอยู่เหนือการเมือง เป็นที่รวมทางจิตใจของประชาชนทั้งประเทศ ทั้งผู้ที่เป็นรัฐบาลและฝ่ายค้าน ประมุขจะต้องเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะต้องประกอบพิธีกรรมของชาติการแบ่งแยกสองบทบาท และแบ่งแยกบุคคลมีความเหมาะสมยิ่ง

แต่ของสหรัฐอเมริกาเน้นรวมบทบาททั้งสองไว้ในตัวคนเดียว คือ ประธานาธิบดี ซึ่งต้องเป็นทั้งประมุขในทางสัญลักษณ์ ต้องอยู่เหนือการเมือง และต้องเป็นผู้นำของรัฐบาล ทำให้ประธานาธิบดีของสหรัฐมีปัญหา

คนอเมริกันเองก็มีปัญหาเช่นกัน เพราะในขณะที่คาดหวังที่จะให้ประธานาธิบดีของตนเป็นหนึ่งสัญลักษณ์สูงสุดของประเทศต้องมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ขณะเดียวกันก็คาดหวังให้ประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นนักการเมืองเป็นหัวหน้าพรรค หัวหน้ารัฐบาล ต้องตัดสินใจดำเนินการในเรื่องที่อาจจะก่อให้เกิดการขัดแย้งทางความคิดเห็น

และเมื่อเกิดวิกฤตครึ่ทธาในตัวประธานาธิบดี เช่น ในยุคสมัยของลินคอล์น จอห์น ลัน เรื่องสงครามเวียดนาม และยุคสมัยของนิกสันเรื่องวอเตอร์เกต ชาวอเมริกันจึงขาดที่พึ่งทางใจเหมือนกลุ่มคนที่มียิดา แต่ไม่สามารถจะเคารพรักในตัวบิดาได้ การรวมบทบาททั้งสองไว้ในตัวของคนเดียว จึงเป็นจุดอ่อนของระบบนี้

นอกจากนั้น ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐยังสร้างปัญหาให้แก่ตัวประธานาธิบดีในอีกลักษณะหนึ่ง

ตามรัฐธรรมนูญประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดทางการทหาร แต่ท่านจะประกาศสงครามไม่ได้หากสภาองเกรสไม่เห็นชอบด้วย

ประธานาธิบดีเป็นผู้นำของรัฐบาล สามารถแต่งตั้งข้าราชการและรัฐมนตรี ผู้พิพากษาและเอกอัครราชทูตจำนวนมากมาย แต่ในการแต่งตั้งเหล่านี้ท่านต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในฐานะผู้นำของรัฐบาล

ท่านมีบทบาททางการต่างประเทศและการทูต แต่ท่านไม่สามารถจะทำสัญญากับประเทศใดได้ โดยวุฒิสภาไม่เห็นชอบ

อำนาจจากประชาชนเช่นเดียวกับสภาองเกรส แต่กลับจะต้องมาร่วมการใช้อำนาจกับสภาองเกรส

ข้อจำกัดของอำนาจทางบริหารเช่นนี้ ทำให้ประธานาธิบดีของสหรัฐจะขาดความเป็นตัวของตัวเองในการเจรจากับต่างประเทศ

ฉะนั้นในยุคสมัยปัจจุบันได้มีการวิวัฒนาการวิธีการทางภาคปฏิบัติเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดเหล่านี้ เช่นเกิดรูปแบบ **ข้อตกลงระหว่างรัฐบาล** แทนที่จะเป็นสนธิสัญญา ซึ่งทำให้ประธานาธิบดีสามารถไปตกลงกับประเทศอื่นๆ ก็ได้

หรือบ่อยครั้งในประวัติศาสตร์ สหรัฐทำสงครามกับต่างประเทศ แต่ไม่มีการประกาศสงคราม หรือเรียกว่าสงคราม กลับเรียกว่าปฏิบัติการทางทหาร เช่นการปฏิบัติการทางทหารในเวียดนาม และกัมพูชา เป็นต้น

วิวัฒนาการทางปฏิบัติเหล่านี้ทำให้ประธานาธิบดีของสหรัฐสามารถจะบริหารงานของประเทศไปได้ในยุคสมัยใหม่ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ

อันที่จริงประธานาธิบดีของสหรัฐอาจจะมีอำนาจบริหารงานได้คล่องแคล่วและมีประสิทธิภาพมากกว่านี้ ถ้าหากระบบพรรคการเมืองของสหรัฐมีความเป็นเอกภาพ และมีวินัยมากกว่าปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของสหรัฐไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองก็เกิดขึ้นควบคู่มากรัฐธรรมนูญและวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันในรูปแบบของระบบสองพรรค

แต่ระบบพรรคของสหรัฐเป็นระบบที่มีพื้นฐานจากรากหญ้าจริงๆ คือจากชุมชนถึงระดับมลรัฐและมาถึงระดับชาติ หากแต่ในระดับชาตินั้นไม่มีความเป็นเอกภาพหรือเข้มแข็งเท่ากับระบบมลรัฐ ฉะนั้น สมาชิกพรรคทั้งสองคือพรรครีพับลิกัน และพรรคเดโมแครต ที่เข้ามานั่งในสภาองเกรส สมาชิกพรรคเหล่านี้ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของรัฐของตนเองมากเท่าๆ หรือมากกว่าของชาติก็ได้

และเนื่องจากผลประโยชน์ของรัฐที่มีพื้นฐานทางเกษตร อาจแตกต่างจากรัฐที่มีพื้นฐานทางอุตสาหกรรม การลงคะแนนเสียงในสภาจึงมีความแตกต่างกันตามกลุ่มผลประโยชน์ นอกเหนือไปจากนโยบายของพรรค ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่สมาชิกพรรครีพับลิกันอาจลงประชามติด้วยเสียงเห็นใจว่าลงคะแนนเสียงเช่นเดียวกับสมาชิกพรรค

จากองค์ประกอบของพรรคและวินัยพรรคที่ไม่เข้มงวดนั้น จึงทำให้ฐานอำนาจของประธานาธิบดีในสภาองเกรส ไม่นั่นคงเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีอังกฤษ นโยบายของรัฐบาลอาจไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างสมบูรณ์แบบจากสมาชิกของพรรคตนเอง

ยิ่งไปกว่านั้น หากสมาชิกในสภาองเกรสส่วนใหญ่มาจากพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งมีโอกาสเป็นไปได้ เพราะการเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรสเลือกทุกๆ 2 ปี และแยกต่างหากจากการเลือกตั้งประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจากพรรคหนึ่งอาจเผชิญกับสภาองเกรสที่สมาชิกส่วนใหญ่มาจากอีกพรรคหนึ่ง

ในสถานการณ์เช่นนั้นภารกิจของประธานาธิบดีจึงเป็นภารกิจที่ลำบากยากยิ่ง อาจไม่ได้รับความร่วมมือจากสภาองเกรสทำให้ฝ่ายบริหารบริหารงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ นั่นคือปัญหาของระบบประธานาธิบดีของสหรัฐซึ่งมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน

ระบบสาธารณรัฐโกลลิสด เป็นชื่อที่เรียกระบบสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส ระบบนี้เป็นระบบผสมผสานระหว่างระบบประธานาธิบดีของสหรัฐกับระบบรัฐสภาของอังกฤษ ความจริงการผสมผสานนี้ก็ผสมผสานกันมานานแล้ว ตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 3 ปี ค.ศ. 1871 แต่สูตรของการผสมผสานมีสัดส่วนแตกต่างตามยุคสมัย จนกระทั่งสาธารณรัฐที่ 5 จึงมีปรากฏรูปลักษณะของแบบสหรัฐปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น

ระบบฝรั่งเศส แบ่งแยกบทบาทระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีในสาธารณรัฐที่ 4 ประธานาธิบดีแทบไม่มีอำนาจอะไรเลย มีอำนาจแต่เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ การบริหารงานจึงอยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่สภานิติบัญญัติซึ่งฝรั่งเศสถือว่ามีความสูงส่งที่สุดในทำนองเดียวกับแนวคิดของอังกฤษเกี่ยวกับรัฐสภา

แต่ในสภานิติบัญญัติของฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 มีกลุ่มการเมืองมากมาย แต่ละพรรคก็เน้นบทบาทของตนเอง ยึดในหลักการของตนเองอย่างเข้มงวดไม่ยืดหยุ่น การรวมพรรคเพื่อสนับสนุนรัฐบาลจึงรวมได้ชั่วคราวชั่วคราวรัฐบาลในยุคสมัยนี้จึงขาดเสถียรภาพ อยู่ได้ครั้งละ 8-9 เดือน

นักรัฐศาสตร์จึงเรียกสาธารณรัฐที่ 4 ว่าเป็นสาธารณรัฐของ ส.ส. คือผู้แทนราษฎรเป็นใหญ่มีอิทธิพลล้นฟ้า รัฐบาลและประธานาธิบดีต้องกลัวเกรง

เมื่อเปลี่ยนมาเป็นสาธารณรัฐที่ 5 ดังที่กล่าวมาแล้ว ได้ผสมส่วนลักษณะของ

รัฐธรรมนูญสหรัฐลงไปมากขึ้น รัฐธรรมนูญของนายพล ชาร์ล เดอ โกล ได้แบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้ฐานการเลือกตั้งประธานาธิบดีค่อนข้างเป็นอิสระจากสมานิติบัญญัติในระยะแรก

และต่อมาได้ใช้การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นหลักการเลือกประธานาธิบดีทำให้ประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีฐานอำนาจเช่นเดียวกับประธานาธิบดีสหรัฐ ประธานาธิบดีฝรั่งเศสเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่เรียกว่า "Council of Ministers" และโดยปกตินายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานของสภารัฐมนตรีนี้ แต่ชาร์ล เดอ โกล เข้ามาแทรกแซงบ่อยๆ

ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญยังให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในด้านการทหารและการต่างประเทศและยังมีมาตรา 16 ให้ประธานาธิบดีสามารถประกาศมาตรการที่จำเป็นเพื่อจัดการกับวิกฤตการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้

โดยสรุปสาธารณรัฐโกลลิสต์ ได้หยิบยกเอาลักษณะหลายประการของรัฐธรรมนูญสหรัฐมาผสมผสานกับลักษณะของระบบรัฐสภาของอังกฤษ

ผลของรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 นี้ ทำให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้น มีเสถียรภาพมั่นคง ที่สำคัญคือเกิดการรวมตัวกันของพรรคการเมืองต่างๆ เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล เพื่อสนับสนุนชาร์ล เดอ โกล กับพรรคฝ่ายค้านในการเลือกตั้งในสมัยต่อมา มา ก็มีการสร้างพันธมิตรระหว่างพรรคฝ่ายขวาที่สนับสนุนชาร์ล เดอ โกล และพรรคฝ่ายซ้ายที่จะทำหน้าที่ฝ่ายค้าน

จากการรวมตัวกันในยุคสมัยหลัง ค.ศ. 1958 นี้ จำนวนพรรคการเมืองจึงเริ่มลดลงในค.ศ. 1956 มีพรรคการเมืองระดับชาติถึง 18 พรรคที่แข่งขันในการเลือกตั้ง แต่ในค.ศ. 1962 จำนวนพรรคลดลงเหลือ 7 พรรค และในค.ศ. 1967 ลดลงเหลือเพียง 5 พรรคเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนักการเมืองฝรั่งเศสนี้เกิดจากระบบรัฐธรรมนูญใหม่ดังกล่าวและระบบการเลือกตั้งด้วย

ระบบการเลือกตั้งเดิมของฝรั่งเศสเป็น ระบบอัตราส่วน ผลก็คือพรรคการเมืองขยายจำนวนมากยิ่งขึ้น พรรคเล็กพรรคน้อยเกิดขึ้นมากมายแต่ในสาธารณรัฐที่ 5 ได้เปลี่ยนระบบการเลือกตั้งเป็นแบบ แบ่งเขต เขตละ 1 คน เหมือนของอังกฤษ แต่ในการลงคะแนนเสียงให้ลง 2 ครั้ง หากครั้งแรกไม่มีใครได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ให้ลงคะแนน

ครั้งที่สองโดยให้เหลือแข่งขันกันเพียง 2 คน ระบบเลือกตั้งแบบนี้กล่าวกันว่ามิผลทำให้ลดจำนวนพรรคลงไปมากดังที่กล่าวมาแล้ว

โดยสรุป การเมืองที่มีเสถียรภาพของฝรั่งเศสจาก ค.ศ. 1958 ถึง ค.ศ. 1991 รวม 33 ปี เกิดขึ้นเพราะรูปแบบของรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 และระบบการเลือกตั้งโดยแท้ปัจจัยทางเศรษฐกิจอาจมีส่วนส่งเสริมด้วย แต่การจัดแบ่งอำนาจให้ประธานาธิบดีมากขึ้น ขณะเดียวกันก็รักษาระบบรัฐสภาเอาไว้ โดยผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาอังกฤษ กับระบบประธานาธิบดีสหรัฐ ทำให้เกิดผลดีได้อย่างไม่น่าเชื่อ

ระบอบประชาธิปไตยแบบซานเชลเลอร์ของเยอรมนี(Chancellor Democracy)

รัฐธรรมนูญที่เรียกเบสิกโลว์ ค.ศ. 1949 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กำหนดรูปแบบการปกครองที่เน้นอำนาจของซานเชลเลอร์ ซึ่งเทียบได้กับตัวนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ จึงมักเรียกระบบนี้ว่า ประชาธิปไตยแบบซานเชลเลอร์ เพื่อให้ดูแตกต่างจากระบบอื่น

ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันผสมผสานระหว่างระบบสหพันธรัฐของอเมริกากับระบบรัฐสภาอังกฤษที่เหมือนกับสหรัฐคือ จัดรูปแบบของการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐ มีสภาสูงที่เรียกบุนเดสรัต ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐต่างๆ และมีสภาผู้แทนราษฎรเรียกว่าบุนเดสตัทท์เลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลสหพันธ์กับรัฐบาลของรัฐต่างๆ คล้ายสหรัฐ

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีลักษณะคล้ายกับของฝรั่งเศสที่แยกตำแหน่งระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีที่เรียกว่า ซานเชลเลอร์ แต่ตัวซานเชลเลอร์เป็นศูนย์ของอำนาจมิใช่ประธานาธิบดีแบบฝรั่งเศส

บทบาทของซานเชลเลอร์คล้ายนายกรัฐมนตรีอังกฤษ แต่รัฐธรรมนูญให้อำนาจมากกว่านายกรัฐมนตรีอังกฤษเสียอีก เช่น รัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบต่อซานเชลเลอร์ ไปได้รับผิดชอบต่อรัฐสภา ซานเชลเลอร์เท่านั้นซึ่งรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพราะรัฐสภาเป็น

ผู้แทนราษฎรได้ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรนั้นแม้ว่าจะมีอำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตัวชานเซลเลอร์ได้ แต่ถ้าหากจะลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องเลือกตัวชานเซลเลอร์คนใหม่ให้ได้เสียก่อน หากตกลงกันไม่ได้และลงมติไม่ไว้วางใจลงไป ชานเซลเลอร์มีอำนาจที่จะเสนอให้ประธานาธิบดียุบสภาได้ภายใน 21 วัน

นี่คืออำนาจหลังต่อรองที่รัฐธรรมนูญเบสิกส์กำหนดไว้ให้ชานเซลเลอร์ ทำให้ชานเซลเลอร์แม้จะมีบทบาทคล้ายกับนายกรัฐมนตรีอังกฤษ แต่จะมีอำนาจมากกว่า คณะรัฐมนตรีของท่านจะมีลักษณะคล้ายคณะบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในแง่ที่ว่า รัฐมนตรีทุกคนท่านแต่งตั้งเองและต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อท่าน ส่วนคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ ตัวรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะรับผิดชอบต่อรัฐสภา

การเขียนรัฐธรรมนูญในลักษณะที่กำหนดให้ชานเซลเลอร์เป็นศูนย์กลางของอำนาจนี้เป็นการแก้ไขจุดบกพร่อง หรือจุดอ่อนของระบบรัฐธรรมนูญไม่ว่าที่เคยใช้กันมาก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งให้อำนาจประธานาธิบดีมากและถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่านำไปสู่การเถลิงอำนาจของเผด็จการฮิตเลอร์

ผลของการใช้รูปแบบการปกครองดังกล่าวนี้คือ เกิดเสถียรภาพมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยในเยอรมนี รัฐบาลภายใต้ชานเซลเลอร์ คอเนราต อเดนาัวร์ และท่านอื่นๆ ในสมัยต่อๆ มา จนถึงปัจจุบันเป็นไปด้วยความราบรื่นส่วนมาก และครองอำนาจในระยะเวลาที่เหมาะสม พรรคที่ครองอำนาจในรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐ ส่วนมากคือพรรคคริสเตียนเดโมแครต หรือพรรคฝ่ายขวา ส่วนพรรคโซเซียลเดโมแครตคือฝ่ายซ้าย แม้ว่ามีโอกาสน้อยกว่า แต่พรรคนี้ก็เข้าไปครองอำนาจในรัฐบาลของรัฐต่างๆ มากมาย

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้วิเคราะห์รูปแบบการปกครองของอังกฤษและสหรัฐอเมริกามาแล้ว ลำพังข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่สามารถจะบันดาลให้เกิดผลเช่นนั้น จำเป็นต้องมีระบบพรรคที่เข้มแข็ง ในเรื่องนี้กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำหนดระบบตรงข้ามกับของฝรั่งเศสและอังกฤษ คือ กำหนดระบบการเลือกตั้งผสมระหว่างระบบอัตราส่วน กับ ระบบเลือกบุคคล เรียกว่าระบบดองค์

ได้รับในแต่ละเขต เช่น ในเขต ก. มีผู้แทนราษฎรได้ 20 คน หากพรรค ก. ได้คะแนนร้อยละ 60 ก็จะได้ผู้แทนราษฎร 12 คน (เท่ากับ 60%) เรียงลำดับจากเบอร์ 1 ถึงเบอร์ 12 ในบัญชีผู้สมัครที่พรรคเสนอ นี่คือระบบอัตราส่วน

ขณะเดียวกัน เยอรมนีก็ไม่ได้ใช้ระบบอัตราส่วนอย่างเดียว ยังใช้ระบบการเลือกตั้งบุคคลด้วยคือให้ประชาชนเลือกตัวบุคคล หมายความว่าในทุกๆ เขตการเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนได้ 2 คะแนน คะแนนหนึ่งลงให้บัญชีพรรคตามระบบอัตราส่วน อีกคะแนนหนึ่งจะลงให้ตัวบุคคล จะลงให้คนในพรรคที่ตนเลือก หรือคนของอีกพรรคหนึ่งก็ย่อมได้

การผสมผสานระหว่างสองระบบการเลือกตั้งนี้ ก็เป็นไปตามแบบฉบับของเยอรมนีที่พยายามแก้ไขจุดอ่อนของสังคมของตน ระบบอัตราส่วนนั้นจะมีส่วนทำให้พรรคเข้มแข็งเพราะสมาชิกต้องอาศัยพรรคในการที่จะได้รับเลือกตั้ง

ขณะเดียวกันก็อาจมีผลทำให้เกิดพรรคจำนวนมากมายดั่งที่ฝรั่งเศสพบมาแล้วในระบบสาธารณรัฐก่อนๆ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าในเขตเลือกตั้งใหญ่ๆ ที่มีสมาชิกได้ถึง 10 คน หากพรรค ก. ได้คะแนนเสียงร้อยละ 10 ก็จะได้ที่นั่ง 1 ที่นั่งแล้ว และในเขตที่มีสมาชิกได้ถึง 20 คน หากพรรค ข. ได้คะแนนร้อยละ 5 ก็จะได้ที่นั่ง 1 ที่นั่งเช่นกันด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้กฎหมายเลือกตั้งของเยอรมนีจึงกำหนดไว้ว่าพรรคที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 จะไม่มีสิทธิได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีผลทำให้พรรคเล็กๆ เกิดขึ้นไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ระบบอัตราส่วนนี้มีจุดเสียในแง่ที่ลิดรอนสิทธิของประชาชนจะเลือกบุคคลที่ตนชอบ เพราะต้องเลือกเอาระหว่างพรรคต่างๆ ประชาชนอาจชอบพรรค ก. แต่ในบัญชีของพรรคอาจไม่ชอบผู้สมัครบางคน แต่กลับไปชอบผู้สมัครบางคนจากพรรค ข. ข้อจำกัดนี้กฎหมายเลือกตั้งของเยอรมนีจึงแก้ไขด้วยการกำหนดให้ประชาชนเลือกตัวบุคคลได้ด้วย นี่คือการผสมผสานระหว่างส่วนที่ดีของสองระบบ ความยุ่งยากจึงอยู่ที่การคิดคำนวณภายหลังการเลือกตั้งว่าจะนับที่นั่งกันอย่างไร แต่นั่นเป็นปัญหาของเจ้าหน้าที่

ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าวนี้ระบบพรรคการเมืองของเยอรมนีจึงพัฒนาในระบบสองพรรคคือ มีพรรคคริสเตียนเดโมแครต และพรรคโซเชี่ยลเดโมแครตเป็นพรรคใหญ่สองพรรค และทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง แต่

การที่ระบบพรรคเป็น **ระบบสองพรรค** แทนที่จะไม่เป็นระบบหลายพรรคนั้น อาจจะอธิบายได้จากปัจจัยทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจสังคมของเยอรมันก็ได้ เพราะสังคมเยอรมันนั้นแตกต่างจากสังคมฝรั่งเศส

เอกลักษณ์นิสัยใจคอประจำชาติของชาวฝรั่งเศสที่ชอบเสรีภาพของความคิดเห็น ชอบเห็นความแตกต่างของแต่ละบุคคล ส่วนเอกลักษณ์และนิสัยใจคอของชาวเยอรมันค่อนข้างจะชอบความมีวินัยและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพลังกลุ่มต่างๆ จุดอ่อนของสังคมเยอรมันจึงมักจะตรงกันข้ามกับจุดอ่อนของสังคมฝรั่งเศส สังคมฝรั่งเศสมักแสดงอาการของความแตกต่างและแตกแยก ส่วนสังคมเยอรมันจะแสดงอาการของการคิดเหมือนกัน และแนวโน้มของเผด็จการ

เพื่อแก้ไขจุดอ่อนนี้ รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมประชาธิปไตยโดยส่งเสริมระบบพรรค เช่น การจัดตั้งสถาบันสารสนเทศ เพื่อเผยแพร่ข่าวสารทางการเมือง และเป็นศูนย์ฝึกอบรมให้แก่ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย จัดงบประมาณช่วยเหลือกิจกรรมของมูลนิธิต่างๆ ที่สำคัญ คือ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ และมูลนิธิฟรีดริชสตีฟตุง ในการที่จะฝึกอบรมประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

การจัดการศึกษาเพื่อฝังทัศนคติด้านประชาธิปไตยนี้ เป็นงานที่นอกเหนือไปจากการศึกษาในระบบโรงเรียนที่ต้องเน้นการสอนประชาธิปไตยอยู่แล้ว การเผยแพร่ด้านข่าวสารทางการเมือง ซึ่งรวมถึงประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมนี้ รัฐบาลกลางได้จัดทำอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

หากเรานั่งรถไฟในเยอรมนีเราจะพบเห็นวารสารเผยแพร่เหล่านี้วางไว้ตามที่นั่งในรถไฟ สถาบันผู้ผลิตแจกฟรีให้แก่ประชาชน นอกจากนั้นยังมีงบประมาณที่รัฐบาลจัดให้แก่พรรคการเมืองที่จะจัดการเผยแพร่และอบรมสมาชิกและผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกของพรรค และยังมีงบประมาณที่รัฐจัดให้แก่สมาคมการศึกษาผู้ใหญ่ ที่จะจัดการศึกษาผู้ใหญ่แก่ประชาชนนอกระบบโรงเรียน และสมาคมการศึกษาผู้ใหญ่ของเยอรมนีขณะนี้นักลั่งเผชิญกับปัญหาใหม่ คือการช่วยอบรมเผยแพร่หลักการประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในเยอรมนีตะวันออก ที่เข้ามารวมกับตะวันตกเมื่อปีที่แล้ว

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลและสังคมเยอรมันให้ความสนใจเป็นพิเศษ ต่อการจัดการศึกษาเพื่อเป็นประชาธิปไตย มิใช่เพียงสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของ

สังคมการเมืองตนเองเท่านั้น แต่ยังติดตามด้วยการจัดงบประมาณและองค์กรเพื่อ
รณรงค์และให้การศึกษาระยะยาวให้แก่เยาวชนและประชาชนทุกเพศทุกวัย

โดยสรุปความมีเสถียรภาพมั่นคงของประชาธิปไตยเยอรมนีจึงอาจสืบเนื่องมา
จากหลายๆ ปัจจัยมิใช่เฉพาะตัวบทกฎหมายให้รัฐธรรมนูญเท่านั้น

แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญที่ผสมผสานคุณลักษณะจากหลายๆ ระบบทั้งอังกฤษ
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เป็นลักษณะเฉพาะของเยอรมนีที่ทำให้รูปแบบการปกครองของ
เยอรมนีไม่ค่อยจะลงตัวในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และมีส่วนสำคัญที่สร้างความเข้มแข็ง
ให้แก่ฝ่ายบริหารที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

ขณะเดียวกันก็กระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลของแต่ละรัฐ (Lande) ที่จะรับผิดชอบ
ต่อการดูแลความสงบเรียบร้อยและการจัดการศึกษาของแต่ละรัฐ

การสร้างรัฐธรรมนูญโดยสูตรผสมเช่นนี้จึงเป็นการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่
ถูกต้อง แสดงให้เห็นว่าแต่ละสังคมจะต้องเลือกเขียนรัฐธรรมนูญให้ตรงต่อความต้องการ
และปัญหาของตนเองไม่ควรจะเอาเยี่ยงอย่างกันแบบไม่ลืมหูลืมตาหรือติดในแนวคิดทฤษฎี
หรือลัทธิลักษณะใดจนเกินไป

การเปรียบเทียบรูปแบบรัฐธรรมนูญ และผลพวงของรัฐธรรมนูญที่มีระบบการ
เมืองการปกครองดังที่กล่าวมาแล้วนี้ มีบทเรียนอะไรบ้างให้เราพอที่จะสรุปได้ ตามความ
คิดของผู้เขียนน่าจะมียุทธวิธีที่น่าไปสู่แนวคิดการพัฒนาระบบประชาธิปไตยได้ดังนี้ :

ประการแรก รูปแบบการปกครองและรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยนั้นใน
จุดเริ่มแรกหรือเริ่มต้นเป็นรูปแบบที่วิวัฒนาการมาในกระบวนการของประวัติศาสตร์
ของประเทศยุโรปตะวันตกคืออังกฤษ ในจุดเริ่มต้นเป็นรูปแบบของสภาที่ปรึกษาของ
พระมหากษัตริย์ (Great Council) โดยมีขุนนางเป็นองค์ประกอบ

จากการมีส่วนร่วมในการปกครองในลักษณะผู้ใต้บังคับบัญชาขุนนางอังกฤษได้
ขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนทางการเมืองตามช่วงกาลเวลาที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์
วิกฤตจากการขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง จนในที่สุดในระยะต่อมาได้
ผสมผสานรูปแบบการปกครองกับปรัชญาแนวคิดที่กำเนิดมาสมัยหลังเรื่องสิทธิธรรมชาติ

พวงของกระบวนการประวัติศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์โดยเฉพาะการขัดแย้งทางการเมืองนำไปสู่การค้นหาทางทฤษฎีและการกำหนดลัทธิอุดมการณ์

ประการที่สอง เมื่อเกิดลัทธิหรืออุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองขึ้นมา ลัทธิหรืออุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองก็มีอิทธิพลต่อวงล้อของประวัติศาสตร์ ผลักดันให้พวกอาณาจักรในอเมริกาต่อสู้ดิ้นรนเพื่อเรียกร้องอิสระเสรีภาพจากอังกฤษ และสร้างรัฐธรรมนูญการปกครองตามลัทธิความเชื่อถือของตนตามที่ได้ศึกษามา

ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศสก็เช่นกัน ในช่วงสมัยการปฏิวัติที่ยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1789 และสมัยต่อมา เป็นประวัติศาสตร์ของการนำเอาลัทธิการเมืองที่ได้ร่ำเรียนจากตำราของนักปรัชญาเมธี ในยุคก่อนๆ มาประยุกต์ใช้ ด้วยความสำเร็จและความล้มเหลวระคนกัน

ความตึงต่าในลัทธิอุดมการณ์ของชาวฝรั่งเศสโดยไม่เหลียวมองดูจุดอ่อนของสังคมตนเอง ทำให้ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศสต้องปรับเปลี่ยนบ่อยๆ จนกระทั่งมาถึงยุคสมัยชาร์ลเดอโกล จึงได้หาจุดสมดุลได้ถูกต้อง และพบกับเสถียรภาพมั่นคงทางการเมืองอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองในช่วง 200 ปีที่ผ่านมา

บทเรียนประการที่สองชี้ให้เห็นว่าอุดมการณ์-ลัทธิการเมือง ก็มีอิทธิพลต่อวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์เช่นกัน

ประการที่สาม แม้ว่าอุดมการณ์หรือลัทธิการเมือง ในที่นี้คืออุดมการณ์ประชาธิปไตยจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์แต่กงล้อของประวัติศาสตร์ที่ขับเคลื่อนไปบนเส้นทางของลัทธิ-อุดมการณ์นี้มักจะประสบกับอุปสรรคขวากหนามจากสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมอยู่เสมอ ในบางสถานการณ์และบางสังคม หากไม่ปรับรูปแบบของลัทธิอุดมการณ์นั้นให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และกาลเวลา กงล้อประวัติศาสตร์อาจจะพบกับทางตัน หรือหักสะบั้นลงกลางคันก็ได้ ดังที่ปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองในหลายๆ ประเทศ

ฉะนั้น การแสวงหาความสมดุลระหว่างอุดมการณ์กับสภาพแวดล้อมจึงเป็นภารกิจที่ต้องการความชาญฉลาดของผู้นำของแต่ละสังคม ตัวอย่างของการค้นพบจุดสมดุลหรือสูตรผสมที่ถูกต้องส่วนได้แก่ ตัวอย่างรูปแบบของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5

จินตภาพของสังคมที่มนุษย์พึงปรารถนา และตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่คิดว่ามนุษย์น่าจะเป็นอย่างไรอย่างนี้ ส่วนใหญ่ก็คิดว่ามนุษย์เป็นเทวดา คือมีคุณธรรม เช่น ลัทธิการปกครองแบบประชาธิปไตย ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานว่ามนุษย์มีคุณธรรม จึงสมควรจะมี **ส่วนในการปกครองโดยเท่าเทียมกัน**

ส่วนสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของแต่ละสังคมนั้นผลพวงของประวัติศาสตร์ ก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันและสะท้อนภาพที่แท้จริงของพฤติกรรมมนุษย์นั่นคือ กิเลส ตัณหา ความเห็นแก่ตัว และสัญชาตญาณดั้งเดิมของบรรพบุรุษของตน นั่นคือ มนุษย์ลึง

ฉะนั้น ลัทธิอุดมการณ์ที่มีลักษณะของสิ่งที่พึงปรารถนานั้น หากจะบรรลุถึงเป้าหมายปลายทางได้ก็จะต้องผ่านเครื่องกรองหรือต้องฝ่าฟันไปบนถนนของกิเลส ตัณหา และผลประโยชน์ของมนุษย์ การหาจุดศูนย์ถ่วง หรือความสมดุล หรือการผสมผสานอุดมการณ์กับสภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองให้พอดี จึงเป็นเรื่องที่ยากลำบากอย่างยิ่ง

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออุดมการณ์ที่เปรียบเสมือนธงชัยนั้นจะนำไปปักไว้บนยอดเขาหิมาลัยได้ต้องอาศัยพลังทางวัตถุธรรม และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมวลสมาชิกเป็นพื้นฐานดังที่นโปเลียนเคยกล่าวไว้ว่า กองทัพเดินด้วยท้องฉันใด ธงชัยแห่งอุดมการณ์ก็จะไปสถิตบนยอดเขาไม่ได้โดยปราศจากกลุ่มผลประโยชน์ฉันนั้น

การหาสูตรผสมระหว่างอุดมการณ์และผลประโยชน์จึงเป็นภารกิจที่ต้องการทั้งศาสตร์และศิลป์

การสร้างระบบการปกครอง หรือรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นประชาธิปไตยจึงต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมของสังคม ขณะเดียวกันผู้สร้างรัฐธรรมนูญก็ต้องเข้าใจว่า การปรับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมเพื่อเป็นฐานรองรับรูปแบบการปกครองในอุดมการณ์ใหม่นี้ ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง

การปรับอุดมการณ์และสภาวะแวดล้อมทางวัตถุของสังคมให้เข้ากันอย่างเหมาะสม จึงเป็นงานของสถาปนิกอันยิ่งใหญ่และเป็นงานประติมากรรมที่คู่ควรแก่ศิลปินเอกทางรัฐศาสตร์

กล่าวโดยสรุป ลัทธิรัฐธรรมนูญและอุดมการณ์ประชาธิปไตยนั้นในเบื้องต้นเป็นผลลัพธ์หรือผลพวงของการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์ แต่เมื่อลัทธิและอุดมการณ์

ดังกล่าวได้กำเนิดขึ้นมาแล้ว ก็ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ใน
อนาคตเช่นกัน ลัทธิและอุดมการณ์รัฐธรรมนูญนี้จะนำไปสู่ระบบการปกครองที่มีเสถียร
ภาพมั่นคงต่อเมื่อได้ปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมของแต่ละสังคม จึงไม่มีสูตรตายตัว
สำหรับรูปแบบที่เหมาะสม

ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมการผสมสูตรให้ถูก
สัดส่วนจึงเป็นภารกิจที่ทำหยาต่อผู้นำสังคมต่างๆ ในสมัยปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต

นับตั้งแต่การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2534 ประเทศไทยเราได้มีรัฐธรรมนูญแล้ว ถึง 14 ฉบับ นับทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร เฉลี่ยอายุของรัฐธรรมนูญก็คงประมาณ 5 ปี ต่อ 1 ฉบับ ประเทศไทยจึงใช้รัฐธรรมนูญเปลืองที่สุด และไม่ว่าจะตั้งใจให้ฉบับไหนเป็นฉบับถาวรหรือชั่วคราวทุกฉบับก็มีความเป็นชั่วคราวทั้งนั้น

รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ นี้ แม้จะมีความแตกต่างกันมากบ้าง น้อยบ้าง แต่ก็เป็นภาพสะท้อนของฝ่ายผู้มีอำนาจในสมัยนั้นๆ ที่จะสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อรักษาอำนาจของตนเอง รัฐธรรมนูญในลักษณะนี้จึงเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้มีอำนาจหรือยึดอำนาจน้อยครั้งที่ประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการสร้างรัฐธรรมนูญ ยกเว้นในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ซึ่งอาจจะกล่าวได้บ้างว่าผู้นำของกลุ่มอาชีพต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการสร้างรัฐธรรมนูญอยู่บ้าง

หากจะพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ในช่วง 60 ปีที่แล้ว ก็ให้เห็นได้ว่ารูปแบบของรัฐธรรมนูญไทย จะวิวัฒนาการมาในรูปแบบของการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ คือ มีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่แน่นอนในฉบับแรกๆ และหลายๆ ฉบับ ที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ เป็นสภาแต่งตั้งที่ขาดอำนาจที่แท้จริงในการควบคุมฝ่ายบริหาร จึงสมควรที่จะศึกษาดูความแตกต่างของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ

ความแตกต่างของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ อาจจะมีรายละเอียดได้มากมายหลายประเด็น แต่ที่สำคัญใคร่ขอชี้ให้เห็นเพียง 3 ประเด็น คือ

1. ความแตกต่างในเรื่องรูปแบบของรัฐสภา
2. ความแตกต่างในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร
3. ความเป็นประชาธิปไตยมากและน้อย

1. ความแตกต่างในเรื่องรูปแบบของรัฐสภา

รูปแบบของรัฐสภานั้นทั่วโลกมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่เรียกว่าสภาเดี่ยว (Unicameral Parliament) และรูปแบบของสองสภา (Bicameral Parliament)

รูปแบบของสภาเดี่ยวคือ มีสภาเดี่ยวนั้นในต่างประเทศถือว่าเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยสุดโต่ง พวกซ้ายจัดสมัยก่อนในฝรั่งเศส หรือเมื่อตอนสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐต้องการแบบนี้ เพราะคิดว่าเป็นรูปแบบที่ยึดหลักการของความเสมอภาค และอำนาจอธิปไตยของปวงชน

รูปแบบของสองสภาคือ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นรูปแบบที่ประนีประนอมระหว่างพลังมวลชนกับอิทธิพลของฝ่ายขุนนางหรือชนชั้นผู้มีทรัพย์สินสมบัติ
รัฐธรรมนูญไทย ทั้ง 2 รูปแบบ

1.1 รูปแบบสภาเดี่ยว (Unicameral Parliament)

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดี่ยวก็มีรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2475 รัฐธรรมนูญฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) ธรรมนูญการปกครองปี 2502 ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 และธรรมนูญปี 2520 ตลอดจนธรรมนูญของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ปี พ.ศ. 2534

ขอขยายความเล็กน้อย ในปี พ.ศ. 2475 หลังจากที่คณะก่อการปฏิวัติได้ยึดอำนาจล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว ก็ได้ประกาศธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติฯ เป็นสภาแต่งตั้งประกอบด้วยสมาชิกคณะราษฎร และต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (2475) ก็ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแต่งตั้ง และประเภทเลือกตั้ง ให้ประเภทเลือกตั้งคือผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนเท่ากับประเภทแต่งตั้ง แต่ทั้งสองประเภทจะรวมอยู่ในสภาเดี่ยว

ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ ยังกำหนดไว้ด้วยว่า จะให้สมาชิกแต่งตั้งเช่นนี้ไปจนกว่ากึ่งหนึ่งของประชากรทั่วประเทศ จะได้รับการศึกษาถึงระดับประถมศึกษา หรืออย่างช้าไม่เกิน 10 ปี (ต่อมาในปี พ.ศ. 2487 ได้ขยาย 10 ปีไปเป็น 20 ปี โดยอ้างสถานการณ์สงครามโลกครั้งที่สอง)

สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 เกิดขึ้นภายหลังที่จอมพลสฤษดิ์ ทำการปฏิวัติครั้งที่ 2 เพื่อล้มเลิกระบบพรรค และรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ และจัดตั้งสภานิติบัญญัติเป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งซึ่งดำรงอยู่จนกระทั่งปี พ.ศ. 2511 เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ปีนั้น

ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 ประกาศใช้ภายหลังที่จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการรัฐประหารล้มรัฐบาลของตนเอง และระบบการปกครองแบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 โดยจัดตั้งสภานิติบัญญัติในแนวทางเดียวกันกับธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ประกาศใช้ภายหลังที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ภายใต้การนำของพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ ได้เข้ายึดอำนาจและจัดตั้งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2520 ซึ่งจัดให้มีเพียงสภาเดียวเช่นกัน เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารของคณะนายทหาร ซึ่งมีพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นแกนนำเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519

และในครั้งที่ผ่านมา ปี พ.ศ. 2534 เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำการรัฐประหาร ก็ประกาศรัฐธรรมนูญฉบับ 2534 จัดตั้งสภานิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด

จะเห็นได้ว่า รูปแบบของสภาเดี่ยวของเรา มักจะเป็นสภาแต่งตั้งและขัดกับหลักประชาธิปไตยที่สุด ในขณะที่แนวคิดของยุโรปและอเมริกากล้ามองดูว่า รูปแบบของสภาเดี่ยวซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเป็นรูปแบบประชาธิปไตยในอุดมคติ

1.2 รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบสองสภา

นอกจากรูปแบบของสภาเดี่ยวแล้ว รัฐธรรมนูญไทยฉบับอื่นๆ จะกำหนดให้รูปแบบรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐธรรมนูญที่

กำหนดดังกล่าว คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แนวคิดที่ให้มีสองสภานั้น โดยเหตุผลหลักก็เพื่อให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถ่วงดุล หรือเป็นองค์กรที่เลี้ยง หรือรองรับพระราชบัญญัติ และสำหรับสังคมไทย วุฒิสภาเป็น สภาแต่งตั้งแทบทั้งนั้น ยกเว้นฉบับปี พ.ศ. 2489 ที่โดยเฉพาะกาลกำหนดให้สภาผู้แทน ราษฎรเลือกสมาชิกของพฤฒิสภา (เป็นชื่อที่เรียกสภาสูงสมัยนั้น)

ในสมัยที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบให้มี 2 สภามักจะเป็นสมัยที่คณะนายทหาร มีบทบาททางการเมืองโดยตรง น้อยกว่าสมัยที่มีรูปแบบสภาเดี่ยว เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2488- 2490 เป็นช่วงหลังสงครามโลกอิทธิพลของกองทัพลดน้อยถอยลง จอมพลป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลในช่วงสงครามก็กำลังตกอับ ส่วนคณะเสรีไทยซึ่งต่อต้านญี่ปุ่น ก็กลับเฟื่องฟู การเมืองจึงหันเข้าสู่บรรยากาศของเสรีภาพของความคิดเห็น มีการจัดตั้ง พรรคการเมืองกันเป็นเรื่องเป็นราว เช่น จัดตั้งพรรคก้าวหน้า พรรคประชาธิปไตย พรรค สหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น รัฐธรรมนูญที่คลอดออกมาใหม่ ปีพ.ศ. 2489 จึงดูจะมีความเป็น ประชาธิปไตยมากกว่าฉบับ 2475 ที่ใช้มาถึงบัดนี้ กล่าวคือ ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกพฤฒิสภา และต่อไปในอนาคตจะให้มีการเลือกตั้งสมาชิก ของพฤฒิสภากันทางอ้อม

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับ 2489 ก็มีชีวิตสั้นมาก คณะนายทหารภายใต้การ นำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลผิน ชุณหะวัณ ทำรัฐประหารล้มเลิกรัฐบาล ของนายปรีดี พนมยงค์ และแต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ ขึ้นแทน และประกาศใช้รัฐ- ธรรมนูญ 2490 ที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญใต้ตุ่มแดง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงให้มี 2 สภา แต่วุฒิสภานั้นมาจากการแต่งตั้งโดยเฉพาะพระมหากษัตริย์

ปี พ.ศ. 2492 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้เข้ามาแทนรัฐบาลของ นายควง ในปี พ.ศ. 2491 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดรูปแบบสองสภาเช่น กัน โดยวุฒิสมาชิกให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐบาลของจอมพลป. พิบูลสงคราม รู้สึกอึดอัดกับระบบสอง

สภาที่มีสภาผู้แทนราษฎรคอยวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายบริหารจึงทำการรัฐประหารเงียบทางวิหทยุปลายปี พ.ศ. 2494 ยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2492

และนำรัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับถาวรมาใช้อีกครั้งหนึ่งโดยแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2495 คือกลับไปใช้ระบบสภาเดียวที่มีสมาชิก 2 ประเภทเหมือนสมัยเริ่มต้น

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหาร

การศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ นอกจากจะพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบของรัฐสภาแล้ว ควรจะเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหาร ในเรื่องนี้อาจจะกล่าวได้โดยทั่วๆ ไปว่า เกือบทุกฉบับจะพยายามให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อยกเว้นเฉพาะรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว 2475 ซึ่งรัฐสภามีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารได้ โดยฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา แต่ที่รัฐสภามีอำนาจมากก็เพราะคณะราษฎรหรือคณะผู้ก่อการปฏิวัติเป็นสมาชิกอยู่ในรัฐสภานี้ ขณะที่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี ยังไม่ใช่พวกคณะราษฎรทั้งหมด ในส่วนฉบับอื่นๆ จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารพยายามจะหาวิธีควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เช่น ให้มีวุฒิสภาคอยเป็นสภาที่เลี้ยงหรือถ่วงดุลไว้ หรือมีสมาชิกสภาประเภท 2 (ประเภทแต่งตั้ง) ไว้คอยถ่วงดุลกับสมาชิกผู้ได้รับการเลือกตั้งในระบบสภาเดียว

อย่างไรก็ตาม ในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่ออิทธิพลของกองทัพเสื่อมคลายลงชั่วคราวดังที่กล่าวมาแล้ว และการเมืองของฝ่ายพลเรือนเริ่มเป็นไปในรูปแบบของการแข่งขันกันอย่างเปิดเผย ในเวทีรัฐสภา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จึงให้อำนาจแก่สภาผู้แทนฯ มาก เช่น สามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและกำหนดให้แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี 2490 ฉบับใต้ตุ่มแดงดังกล่าวยังคงให้มี 2 สภา แต่ปรับให้วุฒิสภามีอิสระจากสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นผลผลิตของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นในปี 2491 มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก

แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการพลเรือน และกำหนดอำนาจของวุฒิสภาน้อยลง ผลของการใช้รัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น นำไปสู่การปฏิวัติอีกครั้งหนึ่ง ที่เรียกว่า รัฐประหารทางวิหุขปลายปี พ.ศ. 2494 และคณะรัฐประหารได้นำเอารัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับถาวรมาปิดฝุ่นใช้อีก โดยแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน และประกาศใช้ปี พ.ศ. 2495

3. การเปรียบเทียบความเป็นประชาธิปไตยของฉบับต่างๆ

ในการศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จากรูปแบบของรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างสองสภา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหาร การกำหนดให้แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำทั้งหลายทั้งปวงนี้มุ่งสู่ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือ ความเป็นประชาธิปไตยซึ่งมีมากน้อยต่างกันในแต่ละฉบับ

ความเป็นประชาธิปไตยมีขอบเขตความหมายกว้าง และยังไม่ค่อยจะมีรัฐธรรมนูญฉบับไหนทั้งไทยและเทศที่จะเป็นประชาธิปไตยได้สมบูรณ์แบบ การกำหนดให้มีสภาขุนนาง เช่น อังกฤษ และวุฒิสภา เช่น สหรัฐอเมริกา ก็เป็นการขยักอำนาจไว้ให้ แก่ชนชั้นกลุ่มหนึ่งอยู่แล้ว เพียงแต่ในอังกฤษอำนาจของสภาขุนนางลดน้อยถอยลง จึงไม่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการประชาธิปไตยแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตามข้อเท็จจริงไม่ค่อยมีรัฐธรรมนูญฉบับไหนจะเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ แต่เกณฑ์การวินิจฉัยความเป็นประชาธิปไตย ก็เป็นที่ทราบกันดีในหมู่นักการเมืองและนักวิชาการ เช่น

- การกำหนดให้ฝ่ายบริหารแถลงนโยบายเพื่อความเห็นชอบของรัฐสภา
- การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรายบุคคล
- การให้สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานแก่ประชาชน
- การแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง
- การกำหนดบทบาทของสภาสูง ซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เพียงกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ
- การยอมรับตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายค้านในรัฐสภา
- และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การกำหนดเกณฑ์ 2 ประการหลังนี้ เป็นไปตามแนววิวัฒนาการของความคิดของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งต้องมีสถาบันพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลัก และการยอมรับตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายค้าน

จากเกณฑ์หรือตัวชี้วัดต่างๆ นี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มีความเป็นประชาธิปไตยไม่เท่ากัน บางฉบับกำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่มีการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ 2511 แต่ ฉบับ 2517 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ากำหนดให้มีการลงมติด้วย ทำให้เกิดกรณีที่รัฐบาลของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ต้องลาออกหลังจากแถลงนโยบายในสภา เพราะไม่ได้รับความเห็นชอบ ฉบับ 2517 นี้ อันที่จริงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยครบทุกข้อที่กล่าวมานี้ ฉะนั้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทยจึงนับว่าเป็นประชาธิปไตยที่สุด ส่วนฉบับ 2521 ที่เรียกว่าประชาธิปไตยครึ่งใบนั้น อันที่จริงก็ยิ่งดีกว่าฉบับก่อน ๆ มาก แต่ข้อแตกต่างระหว่างฉบับ 2521 กับ 2517 ก็มีที่สำคัญเช่น

1. ฉบับ 2517 ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาขณะที่ฉบับ 2521 ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (จนกระทั่งมีการแก้ไขส่วนนี้ต่อมา)
2. ฉบับ 2517 ห้ามมิให้ผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกมีตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ แต่ฉบับ 2521 ไม่ได้ห้ามวุฒิสมาชิก
3. ฉบับ 2517 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายของรัฐบาลเพื่อรับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ฉบับ 2521 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายเท่านั้น ไม่ต้องมีการลงคะแนนเสียง
4. ฉบับ 2517 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ฉบับ 2521 ไม่ได้กำหนดเช่นนั้น

นอกจากที่แตกต่างกันนี้ ส่วนที่เหมือนกันในข้ออื่นๆ ก็มีในเรื่องการกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทเพียงกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเปิด

อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคล ยอมรับตำแหน่งของหัวหน้าพรรค ฝ่ายค้าน กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ฉะนั้นกล่าวโดยทั่วไปแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 ฉบับ 2521 จึงได้รับสมญานามว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

เมื่อได้เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว ก็ควรจะเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมเผด็จการมากที่สุด ในเรื่องนี้คงหนีไม่พ้นฉบับ 2502 ซึ่งนอกจากสภานิติบัญญัติฯ จะเป็นสภาแต่งตั้งแล้ว ยังไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารแต่อย่างใด และยังมีมาตรา 17 ซึ่งให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะจับกุมคุมขังผู้ที่บ่อนทำลายความสงบและความมั่นคงของชาติ โดยไม่ต้องใช้กระบวนการทางศาล ส่วนฉบับปัจจุบัน 2534 ก็มีมาตรา 27 ที่มีลักษณะคล้ายมาตรา 17 แต่ฉบับนี้ที่แปลกกว่าทุกฉบับยกเว้นฉบับปี 2520 ก็คือ กำหนดให้ม็อด์การสูงสุด คือ สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่กำหนดนโยบาย และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติฯ เป็นการกำหนดรูปแบบการปกครองที่นอกเหนือตำรา

ทั้งหมดทั้งปวงที่พยายามเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ นี้ก็เพื่อวางพื้นฐานของความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ แต่ไม่ว่าจะกำหนดรัฐธรรมนูญในรูปแบบใดให้เป็นประชาธิปไตยมาก เป็นประชาธิปไตยน้อย ก็ไม่ได้สร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้ยั่งยืนอยู่ได้ ฉบับใดที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดโอกาสจะยั่งยืนน้อยมาก เช่น ฉบับ 2492 ฉบับ 2517 ส่วนฉบับที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายผู้กุมอำนาจทางทหารไว้มากก็มักจะยั่งยืนมากกว่าฉบับอื่น เช่นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) ใช้มาถึงปี 2489 และแก้ไขนำมาใช้อีกปี 2495-2501 รวม 20 ปี แต่ทั้งนี้เพราะมีสาเหตุอื่นสนับสนุนด้วย ได้แก่ ภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่วนฉบับ 2511 ซึ่งพยายามแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็นำที่ที่ยั่งยืนแต่เกิดการขัดแย้งกันภายในระหว่างกลุ่มผู้กุมอำนาจ ซึ่งต่างก็สร้างสายหรือพรรคพวกในสภานิติบัญญัติฯ ทำให้เกิดการขัดแย้งกันเอง สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับ 2521 ที่เรียกว่าประชาธิปไตยครึ่งใบนั้น ก็นับว่ายั่งยืนนานกว่าอีกหลายฯ ฉบับ คืออยู่มาได้ถึง 12 ปี แต่

ที่มีเหตุการณ์ยืดอำนาจและเลิกล้มรัฐธรรมนูญด้วยสาเหตุอันใดก็กำลังเป็นเรื่องที่ประวัติศาสตร์จะต้องวิเคราะห์ต่อไป

โดยสรุป วิธีการที่สร้างเสถียรภาพทางการเมืองโดยเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ สร้างรัฐธรรมนูญกันทุกๆ 4-5 ปี หรือ 10 ปี คงมีใช้คำตอบเสมอไป หรือถ้าจะเป็นคำตอบ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ควรจะมองโลกสัจธรรมอย่างเที่ยงธรรม ไม่เข้าข้างตนเอง โดยยอมรับว่าในสังคมเมืองไทยนี้ต้องให้โอกาสฝ่ายอื่นเข้ามีโอกาสเข้าร่วมใช้อำนาจบ้าง แต่ในอดีตมักเกิดปรากฏการณ์ตรงกันข้าม เมื่อกลุ่มขวาจัดเหลิงอำนาจก็จะชนฆ่ากลุ่มซ้าย เมื่อกลุ่มซ้ายเหลิงอำนาจก็จะชนฆ่ากลุ่มขวา เมื่อมองโลกด้วยสายตานักปฏิบัติแล้ว หากเราจะร่างรัฐธรรมนูญให้มีโอกาสยั่งยืนก็ต้องยอมรับพลังอำนาจต่างๆ หรือโครงสร้างของพลังอำนาจในสังคมเสียก่อน อย่าได้ฟังคิดในเชิงอุดมคติจนเกินไป หรือคิดในแง่ของการคุมอำนาจไว้แก่กลุ่มตนเองจนเกินไป รัฐธรรมนูญที่อยู่บนพื้นฐานของอุดมคติ โดยขาดฐานพลังอำนาจรองรับจะดำรงอยู่ได้ไม่ยืນนาน ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญที่เขียนเพื่อรักษาอำนาจของกลุ่มตนเองเท่านั้นก็มีโอกาสยั่งยืนได้น้อย แต่ถ้าหากโครงสร้างของอำนาจในรัฐธรรมนูญสะท้อนภาพของโครงสร้างของพลังในสังคมที่แท้จริง โอกาสที่รัฐธรรมนูญนั้นจะดำรงอยู่จะมีมาก

โครงสร้างอำนาจในสังคมนั้นต้องวิเคราะห์ให้ลึก เพราะมีทั้งโครงสร้างอำนาจบนพื้นฐานเศรษฐกิจ การทหาร ระบบข้าราชการ มติมหาชน ความชอบธรรม นักปฏิรูป ควรมองระยะยาวควรปล่อยให้กาลเวลาและเหตุการณ์วิวัฒนาการต่อไป รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาก็เปรียบเสมือนสิ่งที่มีชีวิตที่ต้องเจริญเติบโตจากรากฐานที่มั่นคง

บทที่ 8

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ รสช.

เมื่อวันเสาร์ที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เวลาช่วงบ่าย ได้เกิดรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของการเมืองไทย คณะนายทหารที่เรียกตนเองว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ได้เข้ายึดอำนาจรัฐควบคุมตัว ฯพณฯ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ประกาศเลิกรัฐธรรมนูญ 2521 ด้วยเหตุผล 5 ประการ

1. พฤติการณ์การจู่โจมบงหลวงของคณะบริหารประเทศ
2. ข้าราชการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำ
3. รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา
4. การทำลายสถาบันทางทหาร
5. การบิดเบือนคติลัทธิลี้ลับสถาบันพระมหากษัตริย์

การรัฐประหารครั้งนี้นับว่าเป็นครั้งที่ 28 ในประวัติการเมืองไทยสมัยใหม่ จาก พ.ศ. 2475 (นับรวมการกบฏด้วย) การใช้กำลังทหารเพื่อยึดอำนาจรัฐที่ค่อนข้างบ่อยครั้งเช่นนี้นับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ค่อนข้างแปลกประหลาดในประวัติศาสตร์ของไทย เพราะแม้แต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ยังไม่เคยมีการใช้อำนาจกำลังทหารเข้าตัดสินปัญหาภายในของบ้านเมืองบ่อยครั้งเท่านี้

แต่ก็แปลกอีกนั่นแหละที่เมื่อเกิดรัฐประหารแล้วประชาชนก็ไม่รู้สึกแปลกใจอะไร ส่วนหนึ่งคาดคะเนว่าจะต้องเกิดขึ้นแน่ ๆ เพียงแต่ไม่ทราบว่าจะเกิดขึ้นวันไหน ส่วนหนึ่งก็อาจจะแอบดีใจที่จะได้เห็นการล้มกระดานกันเสียที และก็แน่นอนจะต้องมีนักการเมือง

และผู้ที่ยึดมั่นในอุดมคติประชาธิปไตยคงจะโกรธแค้นหรือเสียใจกับสิ่งที่เกิดขึ้น อันที่จริงข้อกล่าวหาที่ รสช. กล่าวหาทั้ง 5 ข้อ ก็มีสวนถูกอยู่เหมือนกัน ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าไม่มีกลุ่มพลังใด ๆ ออกมาต่อต้านการรัฐประหาร

รสช. ได้แสดงจุดยืนว่าไม่มีเจตนาจะยึดอำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและตั้งใจจะคืนอำนาจให้แก่ประชาชนโดยเร็วที่สุด โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาของการเลือกตั้งทั่วไปไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 กล่าวคือ

1. ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

2. ในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติฯ ดำเนินการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปี พ.ศ. 2534

3. หากสภานิติบัญญัติฯ พิจารณาไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอครั้งแรก ก็ให้จัดทำขึ้นใหม่และหากยังทำให้ไม่ทันเวลา ก็อาจขยายกำหนดเวลาการเลือกตั้งออกไปอีก 120 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นพุทธศักราช 2534

4. หากในการร่างครั้งที่สองนี้ก็ยังมิได้รับเสียงเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติฯ ก็ให้สภา รสช. ร่วมกับคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญหรือจะนำเอารัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้แล้วมาบังคับใช้ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่สภานิติบัญญัติฯ ไม่เห็นชอบกับฉบับที่ร่างครั้งที่สอง

จากมาตรการดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญการปกครองได้กำหนดเงื่อนไขเวลาและการดำเนินงานไว้รัดกุมมาก จนไม่อาจจะกล่าวได้ว่า รสช. ไม่ตั้งใจจะคืนอำนาจให้แก่ประชาชนภายใน 1 ปี

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ยังได้ไว้พัฒนาการไปอีก 1 ชั้น ในแง่ของกระบวนการจัดตั้งองค์กรในช่วงสมัยของการคุมอำนาจ นั่นคือเมื่อได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติฯ ประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติและรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้มีคณะรัฐมนตรีแล้วก็ยังกำหนดให้มีสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่จะมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและประธานสภา รสช. นี่เป็นผู้นั่งนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ในส่วนที่รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2534 ลอกเลียนแบบมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ก็คือ มาตรา 27 ที่ว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 และ 2515 และมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ 2519

จากบทบัญญัติที่จัดตั้งสภา รสช. จึงดูประหนึ่งว่า สภานี้จะเป็นผู้กุมบังเหียนของคณะรัฐบาลแต่ภายหลังจากที่ได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยมี ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกฯ แล้ว การณ์ก็กลับปรากฏว่ารัฐบาลอานันท์ดูจะดำเนินการค่อนข้างเป็นอิสระจากแนวนโยบายของ รสช. ในหลาย ๆ กรณีจนกระทั่งในระยะหลัง ๆ กลับจะได้สมญานามว่าเป็น **รัฐบาลลิ้มเปลือกอหอย**

ความอะลุ่มอล่วยและผ่อนปรนของ รสช. จะเห็นได้จากกรณีที่ทำให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์ในขอบเขตที่กว้างขวางในระยะต่อมา และยกเลิกกฎหมายการศึกษา และที่ประทับใจประชาชนในแง่เอาจริงเอาจังของสภา รสช. ก็คือ การประกาศจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนนักการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติ

อย่างไรก็ตาม จุดที่ประชาชนให้ความสนใจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากการดำเนินงานของรัฐบาลอานันท์แล้วก็คือ การร่างรัฐธรรมนูญ ประเด็นคำถามคือ จะแล้วเสร็จจริงหรือและจะเป็นประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิมหรือไม่? อย่างไร? ภารกิจนี้เป็นภารกิจของสภานิติบัญญัติฯ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2534 นั้น มีจำนวนสมาชิก 292 คน ส่วนใหญ่มาจากข้าราชการสายทหาร มีอดีต ส.ส. 12 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยเกินคาด อย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิมากมาย รวมทั้งหมด 20 คน มีรองนายกฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ในจำนวน 20 คนนี้ 12 คน เป็นดีออกเตอร์ และอีก 8 คนเป็น **“เขี่ยนเหยียบเมฆ”** ตามข้อสังเกตของประธานสภานิติบัญญัติฯ

อย่างไรก็ตาม ก่อนลงมือปฏิบัติงาน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้รับเชิญให้เข้าพบสภา รสช. ที่สวนรื่นฤดี เพื่อรับฟัง “นโยบาย” แต่่นโยบายนั้นจะเป็นหลักการใด ไม่ปรากฏชัด ตามรายงานข่าว (มติชน 6 เมษายน) พล.อ.สุจินดา คราประยูร ได้กล่าวว่า “ขอให้ทุกท่านทำงานอย่างเต็มที่ เป็นอิสระ ขออย่าทำเพื่อใครคนใดคนหนึ่งหรือคน

กลุ่มหนึ่ง ไม่ต้องร่างเพื่อให้ใครขึ้นมาอำนาจ หรือเป็นนายกรัฐมนตรีอย่างนั้นอย่างนี้ ให้ยึดถือเอาประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก อยากให้เป็นรัฐธรรมนูญที่ดี เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของเรามากที่สุด เป็นประชาธิปไตย” (มติชนสุดสัปดาห์ 14 เมษายน 2534)

เราจะต้องให้เกียรติกับจุดประสงค์ที่ดีดังกล่าว ประเด็นปัญหาที่ว่า รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของเรามากที่สุดนั้นมีรูปร่างหน้าตาเป็นอย่างไร และผู้ร่างมีความคิดเห็นตรงกันหรือไม่

สำหรับสภา รสช. เท่าที่ทราบผ่านสื่อมวลชนดูจะสนับสนุนหลักของการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ และสนับสนุนให้มีวิธีการลดการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง เหตุผลในการแยกอำนาจบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติสัมพันธ์กับการซื้อเสียงในการเลือกตั้งเช่นกันหมายความว่า หากจุดจุดหมายปลายทางของผู้แทนราษฎร คือ การเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การทุ่มเงินซื้อเสียง ก็อาจจะคุ้มค่าเพื่อถอนทุนภายหลังและการถอนทุนนั้นก็เป็สาเหตุของการฉ้อราษฎ์บังหลวงจะนั้นประเด็นหลักของการร่างรัฐธรรมนูญก็คือ จะจัดหรือลดการซื้อเสียงอย่างไร และประการที่สอง จะจำกัดบทบาทของผู้แทนราษฎรได้อย่างไร

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้สนใจมีใช้จำกัดอยู่เพียงสภานิติบัญญัติฯและสภากรรชช. และคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น กลุ่มการเมือง พรรคต่าง ๆ สมาคม องค์กรเอกชน ต่างก็มีความสนใจด้วย บางกลุ่มถึงกลับแสดงที่ท้าวว่าจะร่างรัฐธรรมนูญแข่งกับคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลา 5 เดือนเศษในการร่างและได้เสนอร่างให้แก่ประธานสภานิติบัญญัติฯ ในวันที่ 15 สิงหาคม 2534

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้มีการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติแต่ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 360 คน และวุฒิสภาจำนวน 270 คน กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมากกว่าที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2521 กล่าวคือ สามารถตั้งกระทู้ถามได้ สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปได้

บทที่สำคัญคือ ที่มาของวุฒิสมาชิก ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

ขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย 9 คน โดยให้ผู้แทนราษฎรเลือกมา 2 คน วุฒิสภาเลือกมา 2 คน รัฐบาลเลือกมา 2 คน และคณะกรรมการตุลาการเลือกมา 2 คน และให้กรรมการเลือกคนนอกมาเป็นประธาน รวมแล้ว 9 คน คณะกรรมการรัฐธรรมนูญชุดนี้จะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกวุฒิสมาชิกจากบัญชีที่จะจัดทำขึ้น นอกจากนั้นคณะกรรมการรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง และควบคุมการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม

มาตราที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ กำหนดการเลือกตั้งให้เป็นรูปแบบที่เรียกว่า “แบ่งเขตเรียงเบอร์” แบบเดียวกับระบบเลือกตั้งของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แต่ขยายเขตเลือกตั้งให้เลือกได้มากกว่า 3 คน ส่วนการเรียงเบอร์นั้นหมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกตามจำนวนที่นั่งในเขตนั้นส่วนผู้สมัครจะได้รับเลือกตั้งเรียงตามคะแนนที่ได้รับจากคะแนนสูงสุดลงมาจนครบตามจำนวนที่นั่งของเขตนั้น

นอกจากนี้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ยังกำหนดคุณสมบัติ ของ ส.ส.ว่า จะต้องมิถูกล่าเนาในพื้นที่ที่ลงสมัครมาไม่ต่ำกว่า 6 เดือน เพื่อจำกัดมิให้ ส.ส. ย้ายถิ่นมาลงสมัครแล้วใช้เงินซื้อเสียง

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เข้าสู่สภานิติบัญญัติฯ เดือนสิงหาคมปฏิกริยาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ค่อนข้างเป็นลบ หลาย ๆ ท่านไม่เห็นด้วยกับการมีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ บางคนคิดว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของ รสช. บางคนไม่ชอบเพราะคณะกรรมการนี้จะมีอำนาจในการวินิจฉัยการเลือกตั้ง นอกจากนั้นมีการคัดค้านเรื่องแบ่งเขตเรียงเบอร์ที่ขยายเขตมากไป ควรเหลือเขตละ 3 อย่างเดิม บางท่านก็ต้องการลดอำนาจของวุฒิสภา บางท่านก็บอกว่าร่างฉบับนี้กำหนดให้แก้ไขยากต้องการจำนวนผู้เสนอไว้มาก อยากจะให้ลดจำนวนลงมาจาก 2 ใน 3 ให้เหลือเพียง 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ

สภานิติบัญญัติฯ เมื่อได้พิจารณาในวาระที่ 1 แล้ว ก็มีมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาแปรร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีนายไอลส โกติน เป็นประธาน มีกรรมการทั้งหมด 24 คน คณะกรรมการชุดนี้ได้รับฉายาว่า “ร่างทรง” ของ รสช. อีกเช่นเคย

คณะกรรมการพิจารณาแปรร่างรัฐธรรมนูญ ใช้เวลาประมาณ 2 เดือน ในการพิจารณา มีข้อเสนอขอแปรร่างจากสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ถึง 44 คน ทำให้ใช้

เวลามากจนกระทั่งเกิดความอึดอัดในหมู่ประชาชนที่เฝ้าดูเกมการเมือง โดยเกรงว่าจะประกาศรัฐธรรมนูญไม่ทันสิ้นปี 2534 ส่วนคณะกรรมการก็ยังไม่เปิดเผยถึงทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนกระทั่งต้นเดือนพฤศจิกายน จึงเริ่มมีข่าวกระแสการสลายออกมาว่า คณะกรรมการได้ตัดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการรัฐสภาออกไปแต่อะไรจะมาแทนที่ยังไม่มีข่าวชัดเจน

ต่อมาได้ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนว่าคณะกรรมการได้กำหนดให้มีบทบัญญัติไว้ว่านายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ประธานสภา รสช. เป็นผู้เสนอแต่งตั้งวุฒิสมาชิกและระบบการเลือกตั้งเปลี่ยนจากระบบแบ่งเขตเรียงเบอร์เป็นระบบแบ่งเขตเบอร์เดียวหรือพวงใหญ่

ทันทีที่ปรากฏข่าวนี้เกิดกระแสคัดค้านขึ้นมาอย่างฉับพลัน ประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งระหว่างระบบแบ่งเขตเรียงเบอร์กับแบ่งเขตรวมเบอร์นั้นเป็นประเด็นขัดแย้งกันระหว่างสองพรรคใหญ่ที่กำลังเตรียมการเลือกตั้ง พรรคความหวังใหม่นั้นสนับสนุนระบบแบ่งเขตเรียงเบอร์โดยคาดว่าจะทำให้พรรคของตนได้ที่นั่งมากในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนพรรคสามัคคีธรรมก็สนับสนุนระบบแบ่งเขตรวมเบอร์ โดยคาดคะเนความได้เปรียบของพรรคตนจากระบบนี้ ส่วนประเด็นเกี่ยวกับการให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองและนายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งตลอดจนสภา รสช. เป็นผู้เสนอแต่งตั้งวุฒิสมาชิกในวาระเริ่มแรกและกำหนดให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจในการร่วมเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและอภิปรายทั่วไป เป็นประเด็นที่แบ่งแยกระหว่างค่ายอุดมการณ์ประชาธิปไตยกับค่ายที่ต้องการสืบทอดอำนาจของ รสช.

พลังต่อต้านบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เริ่มแผ่ขยายตัวไปอย่างรวดเร็วพรรคการเมือง อาทิ พรรคความหวังใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม เริ่มออกโรงต่อต้านสมาคมต่าง ๆ นิสิต นักศึกษาเริ่มมีปฏิกิริยารุนแรงขึ้น การวิพากษ์วิจารณ์มุ่งเข้าไปที่การสืบทอดอำนาจของ รสช. ที่จะไม่คืนอำนาจให้แก่ประชาชน สิ่งที่เคยสงสัยมาตั้งแต่นานมาแล้ว แต่บางครั้งก็เลื่อนลงไปก็เริ่มปรากฏชัดแจ้งขึ้นและได้รับการยืนยันจากมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้

ท่ามกลางกระแสคัดค้านและต่อต้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มพลังต่าง ๆ พล.อ. สุจินดา คราประยูร รองประธานสภา รสช. ได้เข้ามาแก้ไขสถานการณ์อย่างฉับพลัน โดยประกาศ

ว่า จะไม่ขอรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้งครั้งนี้ และขณะเดียวกันได้ส่งสัญญาณผ่านกรรมาธิการบางท่านให้ปรับแก้ร่างรัฐธรรมนูญในบางประเด็นที่สำคัญคือ ประเด็นข้าราชการประจำจะต้องลาออกจากราชการเสียก่อนที่จะเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมือง ประเด็นการลดอำนาจของวุฒิสมาชิกให้สามารถพิจารณาญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปได้ แต่ไม่มีสิทธิลงมติ และประเด็นของการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีได้เปลี่ยนจากประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเด็นเรื่องแบ่งเขตรวมเบอร์นั้น ได้มีการเปลี่ยนเป็นแบ่งเขตเรียงเบอร์ด้วยแล้ว

จากทำที่ที่ปรับเปลี่ยนและประนีประนอมของรองประธานสภา รสช. ดังกล่าวนั้น ทำให้อุณหภูมิทางการเมืองลดลงอย่างมาก บางพรรคที่คัดค้านเห็นว่าควรยอมรับร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อน เพื่อให้เกิดการเลือกตั้งจะได้นำประเด็นที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญไปรณรงค์ต่อสู้ในการเลือกตั้ง และภายหลัง

ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขได้ผ่านวาระ 2 ของการประชุมสภานิติบัญญัติฯ ในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2534 และผ่านวาระ 3 ในวันที่เสาร์ที่ 7 ธันวาคม 2534 ประเทศไทยจึงมีรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นับแต่บัดนั้น

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 มีความยาวมาก มีถึง 223 มาตรา จะนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีขนาดความยาวที่สุดฉบับหนึ่งก็อาจจะได้ หากอ่านไปทีละมาตราจากต้นจนจบ อาจจะสับสนหรือหลงลืมแบบได้หน้าลืมหลังก็ได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ฉายาต่าง ๆ เช่น **รัฐธรรมนูญฉบับยึกยัก** เพราะปรับเปลี่ยนมาตราสำคัญ ๆ แบบกลับไปกลับมายุ่งเหยิง ๆ บางทีก็เรียกว่า**ฉบับสืบทอดอำนาจ รสช.** เพราะมีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ประธานสภา รสช. เสนอแต่งตั้งวุฒิสมาชิก และนายกรัฐมนตรี บางทีก็เรียกว่า **ฉบับหมกเม็ด** คือซ่อนเงื่อนไว้

เช่น ในเรื่องใครจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกฯ ในมาตรา 159 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนาม แต่ในบทเฉพาะกาลมาตรา 216 กล่าวว่าในขณะที่ยังไม่มีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งให้นำเอามาตรา 21, 22, 23 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2534 มาใช้โดยอนุโลม

หากผู้ใดไม่ทวนกลับไปอ่านมาตรา 21, 22, 23 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็จะไม่ทราบถึงความหมายนี้ แต่ถ้าหากอ่านแล้วก็จะปรากฏว่ามาตรา 21, 22, 23 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง กำหนดให้ประธานสภา รสช. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในระยะแรก ๆ ที่รัฐธรรมนูญคลอดออกมานั้นยังได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องนี้และมีการโต้เถียงกันว่าใครกันแน่ที่จะลงนาม หรือเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แสดงว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ทำอ่านกันไม่ละเอียด และปล่อยให้มีการ “หมกเม็ด” ดังกล่าว หรือจะเป็นเจตนาอ่านไม่ละเอียดก็ยอมเป็นไปก็ได้

แต่ไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้นายาใด ๆ หลักการหรือประเด็นที่สำคัญของรัฐธรรมนูญซึ่งอาจจะผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองน่าจะมีดังนี้:-

1. หลักของการสมดุลงานหรือการคานอำนาจกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา

ฝ่ายที่ยึดถืออุดมคติประชาธิปไตยแบบสุดโต่งมักจะไม่ชอบให้มีวุฒิสภาโดยเฉพาะวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ฝ่ายอนุรักษนิยมมักจะสนับสนุนให้มีวุฒิสภา ประเด็นปัญหาที่คือ จะให้วุฒิสภามีบทบาทเป็นเพียงข้างเท้าหลัง หรือจะให้มีส่วนทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้มากหรือเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในหลาย ๆ กรณี แต่ฐานะของวุฒิสภาก็ยังมีลักษณะเป็นข้างเท้าหลังในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติการเงินด้วย กล่าวคือ

1. คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิ์เสนอร่างพระราชบัญญัติ และต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (ม. 117, 139)

2. เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านสภาผู้แทนราษฎร และส่งมาให้วุฒิสภาแล้ว วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ในกรณีที่เป็นการร่าง พรบ.ทั่วไป และภายใน 30 วันกรณีที่เกี่ยวข้องการเงินถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ (ม. 140)

3. กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้ยับยั้ง สภาผู้แทนราษฎรสามารถหยิบยกส่วนที่ถูกยับยั้งขึ้นมาพิจารณาใหม่ ภายหลังจาก 180 วันผ่านไป และหากได้รับเสียงสนับสนุนเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ถือว่าร่าง พรบ.นั้นผ่าน

โดยสรุปก็คือ วุฒิสภำทำหน้าที่ยับยั้งได้เพียง 6 เดือนเท่านั้น นี่คือบทบาทกลั่นกรองและยับยั้ง มิใช่เป็นบทบาทของผู้นำ

อย่างไรก็ตามมีกรณีอื่น ๆ ที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยเฉพาะในบทเฉพาะกาลได้ยกฐานะของวุฒิสภำเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

1. วุฒิสมาชิก มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้เหมือนผู้แทนราษฎร (ม. 149)

2. วุฒิสมาชิก และผู้แทนราษฎรต้องประชุมร่วมกันพิจารณากรณี

2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตาม ม. 165

2.2 การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (ม. 177)

2.3 การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา (ระหว่างประเทศ) (ม. 178)

2.4 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ม. 211) และกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหา

การสืบสันตติวงศ์

3. การอภิปรายทั่วไป

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การอภิปรายทั่วไปมี 3 ลักษณะ หรือ 3 ประเภท

3.1 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่นายกรัฐมนตรีขอให้สภาดำเนินการ (ม. 167)

ต้องมีการประชุมร่วมทั้งสองสภา แต่ไม่มีการลงคะแนนเสียง

3.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป ตามที่วุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่งในสามเข้าชื่อขอ
ให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงแต่ไม่มีการลงคะแนนเสียงตาม ม. 151

3.3 การเปิดอภิปรายตาม ม. 150 ซึ่งเป็นการเปิดอภิปรายที่มีการลงมติ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่สุดของบทบาทวุฒิสภำในการควบคุมฝ่ายบริหารนั้น ตามรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

แต่มีบทเฉพาะกาลตาม ม. 219 ที่ให้อำนาจวุฒิสมาชิกมีสิทธิเข้าร่วมและลงคะแนนเสียงได้ด้วยนี่คือการ “หมกเม็ด” ที่แยบคายมาก

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้พรรคการเมืองที่สนับสนุนหลักการประชาธิปไตยออกมาคัดค้านการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่วุฒิสภำ และประเด็นของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคเอกภาพ

อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติดังกล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นสถาบันที่จะคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะมีเพียง 270 ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมี 360 หากวุฒิสมาชิกรวมกันเป็นกลุ่มเป็นก้อน ฝ่ายค้านจาก 4 พรรค ดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เลย ถ้าไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องการเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสองสภาซึ่งจะต้องเกิน 315 เสียง

ประเด็นปัญหาที่จะต้องขบคิดก็คือ การเพิ่มดุลอำนาจของวุฒิสภาเช่นนี้ ถูกหรือผิด ชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรม ถ้าหากพิจารณาจากมุมมองของหลักการประชาธิปไตย ก็อาจจะไม่ถูกตามหลักการ แต่ข้อตำหนิส่วนนี้อาจจะมองข้ามกันไปได้ ถ้าหากที่มาหรือจุดกำเนิดของวุฒิสภาอยู่บนพื้นฐานที่ยอมรับกันได้ ที่มาหรือจุดกำเนิดควรจะเป็นอย่างไร

ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตาม ม. 217 ในวาระเริ่มแรกให้ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาวุฒิสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งตาม ม. 217 นี้ จะมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี แต่หลังจากรุ่นแรกนี้แล้ว วุฒิสมาชิกรุ่นต่อไปจะมีวาระในตำแหน่ง 6 ปี พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ส่วนผู้ที่รับสนองพระบรมราชโองการ ก็คงจะเป็นนายกรัฐมนตรีโดยอนุโลม (ตาม ม. 185)

โดยสรุปจากบทเฉพาะกาลจะเห็นได้ว่าจุดกำเนิดของวุฒิสมาชิกคือ ประธานสภาரசข. นี่คือการสืบทอดอำนาจของคณะปฏิวัติ ซึ่งฝ่ายค้านไม่เห็นด้วย และทำให้จุดกำเนิดของวุฒิสภาขาดความชอบธรรม

ข้อเสนอเบื้องต้นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้คัดเลือก ยังจะชอบด้วยหลักการมากกว่าเพราะกรรมกรนี้ประกอบด้วยคณะบุคคล 9 คน โดยให้ผู้แทนราษฎรเลือกมา 2 คน วุฒิสภาเลือกมา 2 คน รัฐสภาเลือกมา 2 คน และคณะกรรมการการตุลาการเลือกมา 2 คน และที่ปรึกษาเลือกมา 1 คน

ตนตามจำนวนที่จะกำหนด ก็อาจจะมีพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

ฉะนั้น ประเด็นปัญหาในเรื่องการมีสองสภาและให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกันขึ้นในลักษณะดังกล่าวนี้ มิใช่เป็นหลักการที่ขัดต่ออุดมคติประชาธิปไตยแต่อย่างใด หากเงื่อนไขของจุดกำเนิดของวุฒิสมาชิกเป็นที่ยอมรับกันได้ ประเด็นนี้จึงควรที่จะได้รับการพิจารณาในอนาคต

2. ประเด็นเกี่ยวกับประธานรัฐสภา

ตามมาตรา 86 ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประเด็นนี้ก่อให้เกิดปัญหามาแล้วในรัฐธรรมนูญ 2521 จึงได้มีขบวนการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีและอำนาจที่ฝ่ายผู้แทนของปวงชนต้องการจะเน้นไปที่สถาบันซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกขึ้นมา ฉะนั้น พรรคการเมืองที่คัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมุ่งหมายจะเข้ามาแก้ไขมาตรานี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม อำนาจของประธานรัฐสภานั้นอยู่บนพื้นฐานของบทบาทและหน้าที่เมื่อมีการประชุมร่วมของสองสภา แต่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ของการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งปกติจะมอบให้ประธานรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ตามมาตรา 159 กลับให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนาม

ฉะนั้นศักดิ์ศรีและบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรก็สูงขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง แต่กระนั้นก็ดี ฝ่ายที่ยึดหลักการของอธิปไตยเป็นของปวงชน ก็ยังเล็งเห็นความสำคัญของตำแหน่งประธานรัฐสภา ซึ่งควรเป็นบทบาทของประธานสภาผู้แทนราษฎร

3. ประเด็นขอแบ่งแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง

ประเด็นนี้ก็เป็นปัญหาในรัฐธรรมนูญของไทยมาตลอด ฝ่ายที่คุมอำนาจทางทหารเมื่อใดว่างไปได้แล้ว ก็ต้องการสิงห์ลอดต่อไป แต่การที่จะขอแบ่งแยกข้าราชการทหาร

ฉะนั้น ฝ่ายที่ยึดอุดมการณ์นี้ จึงคัดค้านการครองอำนาจในลักษณะดังกล่าว

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประนีประนอมระหว่างแนวคิดที่ขัดแย้งกัน ในส่วนที่เป็นวุฒิสภา ข้าราชการประจำยังคงมีสิทธิ์เป็นสมาชิกได้ โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำ แต่หากจะเป็นรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ (ม. 162)

หลักการตาม ม. 162 นับว่าชอบธรรมและเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

4. ประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี จะต้องเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฝ่ายที่สนับสนุนพลังของมวลชน และหลักประชาธิปไตยเห็นว่าควรกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะต้องมาจากผู้แทนราษฎรแต่ฝ่ายที่เห็นว่าควรแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติคิดว่าไม่น่าที่จะต้องเป็นเช่นนั้น รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีอาจเป็นผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็นก็ได้ รัฐธรรมนูญจึงมิได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้แต่เปิดทางเลือกไว้ด้วย จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้ “คนกลาง” เข้ามารับตำแหน่งนายกฯ ได้ตั้งปัจจุบัน

5. ประเด็นเกี่ยวกับการสร้างสถาบันพรรคฝ่ายค้าน

ตามระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอังกฤษ มีการยอมรับบทบาทของฝ่ายค้านว่าเป็นบทบาทที่ชอบธรรม ฉะนั้นตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายค้านจึงเป็นตำแหน่งที่ระบุไว้ในการรับเงินเดือนเป็นพิเศษรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับก่อน 2517, 2521 และฉบับปัจจุบันได้ยอมรับบทบาทนี้ตามมาตรา 116 จึงกล่าวไว้ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในพรรคการเมือง (ที่เป็นฝ่ายค้าน) แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร อีกนัยหนึ่ง หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดจะได้รับตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายค้าน

บทบัญญัตินี้จึงเป็นการยอมรับว่าในระบบบริจสกา จะต้องม้ทั้งฝ่ายรัจกาล และ

6. ประเด็นเกี่ยวกับการสร้างระบบพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นเดียวกับฉบับ 2521, และ 2517 สนับสนุนการจัดตั้งระบบพรรค กล่าวคือในมาตรา 105 ได้กำหนดไว้ว่าผู้มีคุณสมบัติที่จะรับเลือกตั้ง นอกจากมีคุณสมบัติอื่น ๆ และยังจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครเท่ากับจำนวนที่นั่งที่เขตนั้นถึงจะมี

มาตราดังกล่าวนี้ อาจจะลดเสรีภาพของส่วนบุคคลที่ไม่ต้องการสังกัดพรรคใด หรือหากจะตั้งพรรคตนเองให้มีขนาดใหญ่พอที่จะส่งสมาชิกได้ถึง 120 คน ก็ขาดปัจจัยทุนทรัพย์ แต่ก็เป็นหลักที่โดยทฤษฎีแล้ว น่าจะส่งเสริมให้เกิดพรรคใหญ่ ๆ เพียงไม่กี่พรรค ซึ่งตามแนววิเคราะห์การเมืองเปรียบเทียบแล้ว หากมีพรรคการเมืองจำนวนน้อยพรรคแต่ขนาดใหญ่ จะก่อให้เกิดเสถียรภาพมั่นคงทางการเมือง สำหรับสังคมไทยในภาคปฏิบัติมักไม่เกิดขึ้นตามทฤษฎีแม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังมีจำนวนพรรคมากมายที่เกิดขึ้น และส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง แต่ผลการเลือกตั้งมีแนวโน้มจะลดจำนวนพรรคเล็กที่ขาดทุนทรัพย์ ฉะนั้นในบั้นปลายมาตรการเช่นนี้จะช่วยสร้างระบบพรรคให้แข็งแกร่งขึ้นแต่นายทุนจะได้เปรียบ

7. ประเด็นเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญได้เลือกเอาระบบแบ่งเขตและเรียงเบอร์ตาม ม. 101 จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งโดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิก เขตละ 3 คน

ในกรณีที่แบ่งเขตให้มีสมาชิกครบ 3 คนทุกเขต ไม่ได้ให้แบ่งเขตออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกเขตละ 3 คนเสียก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน

ตาม ม. 102 ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภา ที่มีได้ในเขตนั้น

ระหว่างสมาชิกที่สมัครพรรคเดียวกัน

ผู้ที่สนับสนุนให้แบ่งเขตแต่เลือกเบอร์เดียว คือ ให้ประชาชนเลือกผู้สมัครจากพรรคเดียว อาจจะทำให้พรรคเข้มแข็งและใหญ่ขึ้น แต่ก็มีข้อเสียที่ลดเสรีภาพของผู้เลือกตั้งเพราะตามปกติผู้เลือกตั้งชอบที่จะเลือกคนตามคุณสมบัติที่ตนเองชอบและบางทีเลือกพรรคเพราะชอบพรรค ระบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ จะเป็นการประนีประนอมระหว่างการเลือกคนกับการเลือกพรรค

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ คือสาระสำคัญที่ประเด็นที่ก่อให้เกิดการขัดแย้งกันทางความคิดระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และเป็นประเด็นหลักของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่นอกจากประเด็นเหล่านี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อำนาจบทบัญญัติอื่น ๆ ตามรูปแบบของการร่างรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน กล่าวคือ กำหนดหลักการของการปกครองประเทศไว้ในบททั่วไป หมวด 1 กำหนดบทบาทและฐานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในหมวดที่ 2 กำหนดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ 3 กำหนดหน้าที่ของชาวไทยไว้ในหมวดที่ 4 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดที่ 5 นอกจากนั้นยังมีหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ศาลและตุลาการรัฐธรรมนูญ

สาระสำคัญในหมวดต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้มักไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก อาจจะมีการขยายความจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาถึงปัจจุบัน แสดงว่าในส่วนของรัฐธรรมนูญไม่เป็นปัญหาข้อขัดแย้งในสังคมไทย ที่จะเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดการขัดแย้งและที่จะเป็นเหตุให้เกิดการรัฐประหารมักจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับดุลอำนาจระหว่างสถาบันข้าราชการประจำ (ทหารและพลเรือน) กับสถาบันการเมือง และประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของฝ่ายบริหารกับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและประเด็นเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ฉะนั้นผู้ที่สนใจจะพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยควรจะได้อิทธิพลในส่วนที่ก่อให้เกิดการขัดแย้งกันนี้ และแสวงหาวิถีทางที่เป็นทางสายกลางเพื่อให้เกิดการประนีประนอมระหว่างฝ่าย หรือกลุ่มพลังทางสังคมการเมืองทั้งหลาย ทางสายกลางนี้คืออย่างไรและข้อเสนอประนีประนอมระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยกับฝ่ายตรงข้ามนั้นควรมีลักษณะอย่างไร เป็นเรื่องที่ต้องจะได้วิเคราะห้กันต่อไปในเรื่องของการสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคต

บทที่ 9

การสร้างรัฐธรรมนูญไทยในอนาคต

เมื่อได้กล่าวถึง รัฐธรรมนูญไทยจากอดีตมาถึงปัจจุบันแล้ว ก็ควรจะต้องกล่าวถึงอนาคต การจะสร้างรัฐธรรมนูญไทยในอนาคตให้คงทนถาวรนั้น ประการแรกจะต้องวิเคราะห์จุดอ่อน หรือจุดบกพร่องของระบบปัจจุบันเสียก่อน และเมื่อตระหนักในจุดอ่อนเหล่านี้แล้วก็จะสามารถเสนอวิธีการแก้ไขต่อไป

จุดอ่อน หรือจุดบกพร่องของวัฒนธรรมการเมืองไทยที่ทำให้รัฐธรรมนูญไทยในอดีตถึงปัจจุบันขาดเสถียรภาพ น่าจะมีด้วยกัน 4 ประการดังนี้

1. การร่างรัฐธรรมนูญแบบฝักฝ่าย
2. ช่องว่างระหว่างปทัสสถาน ค่านิยม อุดมคติ ของกลุ่มผู้นำในสังคมไทย
3. อำนาจทางทหารเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในระบบการเมืองของประเทศไทย
4. เราขาดรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

จะขอวิเคราะห์ที่ละเอียด

1. การร่างรัฐธรรมนูญแบบฝักฝ่าย

ในประวัติการสร้างรัฐธรรมนูญไทย น้อยครั้งนักที่จะเห็นรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในทุก ๆ กลุ่ม หรือสถาบันหลักของสังคม ศาสตราจารย์วิลสัน ในการวิเคราะห์การเมืองไทยได้กล่าวว่า

“เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ประเทศไทยในประวัติศาสตร์ของการปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญในช่วง 30 ปี ได้ยึดแนวทางรัฐธรรมนูญแบบฝักฝ่ายในภาคปฏิบัติ

(Faction Constitutionalism) ลักษณะที่เด่นชัดของวิธีการนี้คือ การร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องและปกป้องการครองอำนาจของคณะที่มีอำนาจ

ศาสตราจารย์วิลสันวิเคราะห์การเมืองไทยจากสมัยการปฏิวัติ 2475 จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ยึดอำนาจ พ.ศ. 2501 และท่านคงจะประหลาดใจหรือไม่ประหลาดใจก็ได้ที่ในช่วง 30 กว่าปี ภายหลัง พ.ศ. 2501 การสร้างรัฐธรรมนูญไทยก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางของรัฐธรรมนูญแบบฝักฝ่าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งได้รับขนานนามว่า ฉบับสืบทอดอำนาจก็เป็นที่ประจักษ์ชัดในการยืนยันข้อสังเกตนี้ แต่เราก็ไม่ควรจะตำหนิผู้ร่างจนเกินไปนัก หากท่านทวนกลับไปดูรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ท่านก็จะเห็นว่า ฉบับนั้นซึ่งเป็นฝีมือของนักปฏิวัติที่เป็น "หัวนอก" ก็ยังสะท้อนภาพของรัฐธรรมนูญแบบฝักฝ่ายไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (ฉบับถาวร) กำหนดให้รัฐสภาเป็นรูปแบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทคือ ประเภทเลือกตั้ง และประเภทแต่งตั้ง ทั้งสองประเภทมีสมาชิกเท่ากันตามบทเฉพาะกาลจะให้ มีสมาชิกประเภทแต่งตั้งไปจนกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั่วประเทศจะได้รับการศึกษาถึงระดับประถมศึกษา หรืออย่างช้าไม่เกิน 10 ปี (ต่อมาใน พ.ศ. 2483 ได้ขยาย 10 ปี ไปเป็น 20 ปี โดยอ้างสถานะสงครามโลกครั้งที่สอง) และคณะราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของคณะก่อการปฏิวัติ ก็แต่งตั้งพรรคพวกของตนเองเป็นสมาชิกประเภท 2

การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องการยึดครองอำนาจของฝ่ายของตนเช่นนี้ สร้างความโหม่นสัสให้แก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างยิ่ง จนในที่สุด พระองค์ทรงจำต้องสละราชสมบัติและในพระราชหัตถเลขาที่พระราชทานมายังรัฐบาล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477 มีข้อความตอนหนึ่งกล่าวว่า

"ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจ อันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิม ให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาดและ

การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องอำนาจของฝ่ายที่ยึดอำนาจนี้ก็จะทำกันมาเรื่อยๆ จนครั้งนี้มีการยึดอำนาจจนกลายเป็นธรรมเนียมภาคปฏิบัติไปแล้ว ฉะนั้น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2534 ก็ไม่ผิดแปลกแตกต่างไปจากประเพณีเดิมที่รักษากันมาอย่างเข้มแข็ง

เมื่อการร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปในลักษณะแบบฝักฝ่ายเช่นนี้ ก็ย่อมมีฝ่ายอื่น ๆ ที่คัดค้านและไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญในลักษณะนั้น การคัดค้านที่รุนแรงในที่สุดก็ชักนำไปสู่การล้มระบบและการสร้างรัฐธรรมนูญกันขึ้นมาใหม่ โดยอ้างว่าเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกว่าเดิม แต่ผลในที่สุดก็ออกมาในลักษณะเดิม ตรงตามสุภาษิตฝรั่งเศสที่กล่าวว่า “ยิ่งเปลี่ยนก็ยิ่งเหมือนของเดิม” (Plus ça change plus la meme chose)

นี่คือจุดอ่อนอันดับแรกของการสร้างรัฐธรรมนูญไทย

2. ช่องว่างระหว่างปทัสสถาน ค่านิยม อุดมคติ ของกลุ่มผู้นำในสังคมไทย

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีวัฒนธรรมและอารยธรรมเก่าแก่เป็นของตนเองมาแต่ดั้งเดิม แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในยุคสมัยใหม่ การปฏิรูปด้านบริหารเกิดขึ้นก่อนการปฏิรูปด้านการเมือง ในการปฏิรูประบบบริหารนั้นค่านิยมและอุดมคติของการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม

ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อเป็นประชาธิปไตยนั้น อยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการแสวงหาความนิยมในคนหมู่มากปทัสสถานของการประพฤติปฏิบัติของสองระบบนี้ขัดแย้งกัน ในระบบบริหารจะเคารพในอาวุโสและผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป ต้องการวินัยและการเชื่อฟังคำสั่งในระดับสูง

ส่วนในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยแปลความคำว่าเสมอภาคว่าทุกคนเท่ากันหมดไม่ว่าอาวุโสหรือหนุ่มแน่น จะมีวุฒิหรือไม่มี การผ่านการเลือกตั้งเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของการไต่เต้าไปสู่อำนาจ การรักษาวินัยในหมู่คณะก็ดูจะไม่มีความหมายเพราะทุกคนอ้างเสรีภาพในการประพฤติปฏิบัติ

ค่านิยมและปทัสสถานของการประพฤติปฏิบัติของผู้นำในสังคมสองรูปแบบจึงมี

บริหารราชการ ซึ่งเห็นว่าหลักการแต่งตั้งยังเป็นหลักการที่สำคัญที่ควรรักษาไว้

ในสังคมอเมริกา สมัยที่ร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1784 ก็คงมีความคิดที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ระหว่างพวกที่มาจากรัฐภาคเหนือและรัฐภาคใต้ รัฐใหม่และรัฐเล็ก แต่ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างไร เขาก็ยังมีความคิดเห็นร่วมกันในหลักของเจมส์ เมดิสัน ซึ่งกล่าวว่า

“ในการสร้างรัฐบาลเพื่อให้นุชนยกครองกันเอง ความยากลำบากจึงมีอยู่ว่า ประการแรกท่านจะต้องให้อำนาจแก่รัฐบาลเพื่อที่จะสามารถควบคุมผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง และประการต่อมา ท่านต้องกำหนดให้แกรัฐบาลสามารถควบคุมตนเองได้ แน่หนอนทีเดียว การที่จะพึงพึงอาศัยอำนาจประชาชน (เพื่อความเห็นชอบ) เป็นวิธีการที่จะควบคุมรัฐบาลในชั้นเบื้องต้น แต่ประสบการณ์ก็ได้สอนมนุษย์เช่นกันว่า จำเป็นจะต้องมีมาตรการที่จำเป็นไว้เพื่อป้องกันผลเสียหาย”

นี่คือ หลักพื้นฐานที่นำไปสู่การกำหนดให้สถาบันฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งเป็นอิสระจากฝ่ายรัฐสภา ขณะเดียวกันก็กำหนดให้รัฐสภาหรือสภาองเกรส ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหารและกำหนดให้มีสภาสูงไว้ค้อย่างดุจกับสภาผู้แทนราษฎร

แต่ไม่ว่า รูปแบบของสถาบันจะปรับเปลี่ยนไปอย่างไรในช่วงระยะ 200 ปีมานี้ ชาวอเมริกันก็ยังเชื่อในหลักการเดิมเรื่องการคานอำนาจระหว่างสถาบันหลักทั้งสามของระบบการปกครองประเทศ

สำหรับสังคมไทย ยังไม่มีหลักการใด ๆ ที่จะเชื่อมโยง หรือถมช่องว่างระหว่างกลุ่มผู้นำฝ่ายประชาธิปไตยกับผู้นำฝ่ายสถาบันด้านบริหาร ต่างกลุ่มต่างก็คิดของตนเอง และต่างก็ดำเนินการตามความเชื่อถือและแรงศรัทธาของตนเอง ยังไม่มีการประสานใจ ประสานอุดมคติหรือประนีประนอมระหว่างค่านิยมที่อยู่บนพื้นฐานของโลกทัศน์ที่แตกต่างกัน

ช่องว่างระหว่างอุดมคติและโลกทัศน์ที่แตกต่างกันของกลมผ่นนี้ เป็นเหตุจลจลย

เหมือนรถเทียมม้าสองตัว ซึ่งวิ่งกันไปคนละทิศละทาง

3. อำนาจทหารเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดของระบบการเมืองของประเทศไทย

สุภาชิตฝรั่งที่ว่า “When there is no trump, club is the trump” เมื่อไม่มีไพ่ตัวใดเป็นทรมป์ในเกมไพบริดจ์ ดอกจิก (ไม้กระบอง) ก็คือตัวทรมป์

ในเกมไพบริดจ์ จำเป็นต้องกำหนดไพ่ที่เป็นตัวทรมป์ ซึ่งจะชนะไพ่ตัวอื่นๆ ได้หมด เมื่อไม่ได้กำหนดไว้เช่นนั้น “club” ซึ่งแปลว่า ไพ่ดอกจิกก็ได้ แปลว่า ไม้กระบองก็ได้ ในที่นี้หมายถึงไม้กระบองก็จะเป็นทรมป์หมายความว่า ในการเล่นเกม หากไม่ตกลงกัน ในกติกาเสียก่อนกำลังอำนาจก็จะเป็นตัวตัดสิน ในภาษาไทยก็มักจะพูดว่า “กำปั้น” คือ ความยุติธรรม

ในสังคมการเมืองก็เช่นกัน หากไม่มีปัทมสถานของการประพฤติปฏิบัติหรือ ปัทมสถานไม่เหมือนกันขาดกติกาที่ทุกคนเห็นชอบร่วมกันในกรณีเช่นนี้กำลังอำนาจจะเป็นปัจจัยตัวแปรที่สำคัญในการตัดสินปัญหาข้อขัดแย้ง

สังคมไทยนั้น นอกจากจะขาดปัทมสถานเดียวกันแล้ว ประวัติศาสตร์ไทยยังเต็มไปด้วยตัวอย่างการใช้กำลังทหารตัดสินปัญหาการเมืองตั้งแต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน สำหรับปัจจุบันยังมีปัญหากว่าอดีต เพราะเริ่มต้นยุคสมัยใหม่ ด้วยการปฏิวัติ พ.ศ. 2475

อันที่จริงหากกลับไปอ่านประวัติศาสตร์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกันแล้ว จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ไทยได้เตรียมที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่พสกนิกรไทยในอนาคต เช่น ในสมัย ร. 6 พระองค์ท่านก็ได้ทรงจัดตั้งดุสิตธานีเพื่อทดลองระบอบประชาธิปไตย และในสมัย ร. 7 พระองค์ท่านก็ทรงรับสั่งให้พระยาศรวิสารวาจาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และตั้งพระราชหฤทัยที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ 6 เมษายน 2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบมหาจักรี แต่ก็มีมติขัดที่สภาอภิรัฐมนตรีซึ่งทักท้วงว่า ยังไม่ถึงเวลาอันสมควรประชาชนยังมีการศึกษาไม่ดีพอ

ในที่สุดเมื่อถึงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ก็เป็นวาระสร้างรัฐธรรมนูญ

ให้แก่ชาวญี่ปุ่นเมื่อ ค.ศ. 1889 แต่กลับเจริญรอยตามแนวการรัฐประหารแบบฝรั่งเศส แต่ผิดจากฝรั่งเศสตรงที่ว่า การปฏิวัติรัฐประหารของฝรั่งเศสนั้นประชาชนหรือกลุ่มประชาชนเป็นพลังหลักในการปฏิวัติแต่ในสยามไทยกำลังทหารเป็นพลังหลัก

การปฏิวัติ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้น ไม่มีการเสียเลือดเนื้อ ไม่มีการปะทะกันระหว่างกำลังทหาร เป็นเพียงการเคลื่อนขบวนพลเพื่อควบคุมจุดยุทธศาสตร์ต่างๆ และหากไม่มีการกระทำซ้ำๆ กันอีก ประเพณียึดอำนาจก็อาจจะไม่ฝังรากลึกในสังคมการเมืองไทยก็ได้ แต่การกระทำเป็นเช่นนั้นไม่

ต่อมาในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 คณะก่อการก็ใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจบีบบังคับให้รัฐบาลชุดพระยามโนปกรณนิติธาดาลาออกจากตำแหน่งและต่อมาอีกในเดือนตุลาคมของปีเดียวกันนั้นก็เกิด “กบฏบวรเดช” ซึ่งรัฐบาลต้องใช้กำลังทหารปราบปรามอย่างเด็ดขาดนับแต่นั้นมากองทัพจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในการเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทย

4. เราขาดรัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร หมายถึง รัฐธรรมนูญในขนบธรรมเนียมและจิตใจของประชาชน เราพยายามมาหลายตลบแล้วที่จะสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เราลืมไปว่าหากจะให้เกิดผลสำเร็จจะต้องสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษรเป็นรัฐธรรมนูญในจิตใจของประชาชน อันที่จริงเราก็ไม่ได้ลืมไปเสียทีเดียว

ตั้งแต่เปิดฉากแรกของระบบใหม่แล้วคณะก่อการปฏิวัติ 2475 ก็ได้คำนึงถึงการศึกษาระดับประชาชนที่ต้องการยกระดับถึงขั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ก่อนที่จะให้มีระบบสภาผู้แทนราษฎรเต็มรูปแบบถึงสมัยนี้ก็ยังคงคิดอยู่อีกว่า ถ้าหากระดับการศึกษาของประชาชนถึงขั้นมัธยมต้นมีถึงร้อยละ 80 - 90 ประชาชนคงจะรู้จักเลือกผู้แทนราษฎรและไม่เห็นแก่อำมิสสินจ้าง แต่นั่นก็เป็นเพียงข้อสันนิษฐาน ปัญหาไม่ได้จำกัดอยู่เพียงปริมาณของการศึกษา แต่จะต้องคำนึงถึงคุณภาพของเนื้อหาสาระและวิธีการที่จะสอน

ในสยามไทยแม้แต่ในกลุ่มประชากรที่มีการศึกษาระดับสูงก็มีใช้ว่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยเหมือนกัน ความเป็นประชาธิปไตยหรือความเป็นเผด็จการหรือการใช้อำนาจดูจะเป็นคุณลักษณะที่ประสบอยู่ในทุกๆ กลุ่มของสังคม

ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือชนชั้นต่ำมีการศึกษาหรือด้อยการศึกษาเป็นทหารหรือพลเรือน เป็นนักการเมืองฝ่ายขวาหรือฝ่ายซ้าย ศาสตราจารย์ลาสเวล ผู้นำกรมการเมืองการ รัฐศาสตร์ได้ตั้งคำถามหลัก “นักประชาธิปไตยนั้นี่จริงหรือ?” เราอาจจะมีระบอบการ ปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ผู้ที่มีใจเป็นประชาธิปไตยนั้นจะมีสักกี่คน? ท่านเพียร ถามแล้วก็เพียรตอบ

ศาสตราจารย์ลาสเวลอาจจะตั้งความหวังไว้สูงส่งเกินไปจนสุดเอื้อมสำหรับแวดวง ของสังคมของเมืองไทย เราขอดูเพียงระดับต้น ๆ ก็แทบจะหายากอยู่แล้ว เช่น ความมี น้ำใจเป็นนักกีฬา รู้จักแพ้ รู้จักชนะ การยินดีที่จะลาออกจากตำแหน่งอย่างฉับพลัน เมื่อ ตนเองดำเนินนโยบายผิดพลาดหรือเมื่อการผิดพลาดเกิดขึ้นในกระทรวงที่ตนเองรับผิดชอบ ผู้ที่แสดงสปิริตดังกล่าวในประวัติศาสตร์การเมืองไทยก็ดูจะเป็น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกพระยาพลพลพยุหเสนา

ข้อบกพร่องในเชิงบุคลิกภาพและความมีน้ำใจเป็นประชาธิปไตยของนักการเมือง ไทยยังมีอีกหลายประการ เช่น การชกใต้เข็มขัด คือใช้วิธีการสกปรกในการโค่นล้มคู่แข่งผู้ ขาดสปิริตของการยอมให้และยอมรับ “give and take” นักการเมืองไทยในการต่อสู้ใน สนามเลือกตั้งไม่ละเว้นแม้กระทั่งหัวหน้าพรรคของแต่ละฝ่าย เช่น ในบางเขตเลือกตั้ง ในกรุงเทพมหานคร หัวหน้าพรรคหนึ่งกับรองหัวหน้าพรรคหนึ่งต้องมาต่อสู้กันเป็นการ ยุทธหัตถี ซึ่งถ้าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพ่ายแพ้ก็เท่ากับเป็นการกำจัดบุคคลชั้นแนวหน้า หรือทรัพยากรบุคคลชั้นนำของประเทศ

สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่ไม่ให้เกียรติและเห็นคุณค่าของคนเก่งคนดีของกลุ่มที่ เป็นคู่แข่งทางการเมือง หรือแม้แต่ภายในกลุ่มหรือพรรคเดียวกันก็ยังพยายามจะหาทาง กำจัดคนเก่ง คนที่มีความสามารถกันอยู่เสมอเพื่อตัวเองจะได้เป็นคนเด่นที่สุด นี่คือ จุดบกพร่องและจุดอ่อนที่น่าวิตกที่สุดของสังคมไทย ที่ทำให้ประเทศไทยสูญเสียเอกราช มาเมื่อ พ.ศ. 2310 และเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเมืองไทยที่ไม่มีการแก้ไข

การขาดรัฐธรรมนูญชีวิตที่สอดคล้องกับค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย จึง เป็นจุดบกพร่องของสังคมไทยที่ทำให้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ขาดวิญญาน ของประชาธิปไตย การสร้างรัฐธรรมนูญที่มั่นคงถาวร จึงต้องสร้างที่จิตวิญญาณของผู้เล่น ผู้แสดงที่อยู่ใต้รัฐธรรมนูญนั้น

แนวทางสร้างรัฐธรรมนูญที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ

การที่นำเหตุปัจจัย 4 ประการมาแยกแยะเป็นข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้นนั้นสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับแนวทฤษฎีของการสร้างรัฐธรรมนูญดังที่ได้ชี้แนะไว้ในตอนสรุปของการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญยุโรปและอเมริกา

จากการศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญยุโรปและอเมริกาเราได้ข้อสรุปว่าอุดมคติของลัทธิรัฐธรรมนูญนั้นเป็นผลพวงของวิวัฒนาการของเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นพลังทางการเมืองที่ผลักดันกมลของประวัติศาสตร์ให้ขับเคลื่อนไปข้างหน้า แต่บนเส้นทางของประวัติศาสตร์นี้ลัทธิและอุดมการณ์จะต้องเผชิญกับสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งจะเป็นทั้งมิตรและศัตรู การผสมกลมกลืนระหว่างอุดมการณ์และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของกระบวนการวิวัฒนาการของประวัติศาสตร์

จากบทหลักของประวัติศาสตร์ดังกล่าว การสร้างรัฐธรรมนูญไทยตามอุดมคติของประชาธิปไตย จึงต้องดำเนินไปตามเส้นทางของการวิวัฒนาการมิใช่เส้นทางของการปฏิวัติรัฐประหาร จะต้องเริ่มต้นที่จุดเล็ก ๆ เพื่อการขยายตัวไปสุดใหญ่

ฉะนั้นในเบื้องต้นโครงสร้างของอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงควรที่จะใกล้เคียงกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง - เศรษฐกิจ - สังคมของสังคมไทยในปัจจุบัน และเปิดทางให้โครงสร้างอำนาจตามกฎหมายนี้ได้วิวัฒนาการและคลี่คลายไปตามการปรับเปลี่ยนของโครงสร้างอำนาจทางการเมือง - เศรษฐกิจ - สังคมของประเทศ

ในบทหลักของประวัติศาสตร์ไม่มีอะไรหยุดนิ่ง โครงสร้างแห่งอำนาจทางการเมือง - เศรษฐกิจ - สังคม เปลี่ยนไปตลอดเวลา เหมือนกระแสใต้น้ำ และเราผู้เป็นกะลาสี ไม่สามารถจะหยั่งรู้ถึงความลึกล้ำของมหาสมุทรได้ โครงสร้างของอำนาจทางการเมืองปัจจุบันย่อมแตกต่างจากสมัย 60 ปีที่แล้ว ฐานของอำนาจและพลังทางสังคมกว้างขวางกว่าเดิม หากคิดกันคร่าว ๆ ว่าในสมัยก่อน การปฏิวัติรัฐประหารนั้นสำเร็จลงได้ด้วยกำลังทหารร้อยละ 80 พลังทางเศรษฐกิจร้อยละ 15 และพลังของมติมหาชนร้อยละ 5 มาในสมัยนี้อาจจะต้องเปลี่ยนสูตรผสมเป็น 50 + 25 + 25 และหากจะครองอำนาจไว้ให้ได้นานสูตรก็อาจจะเป็น 25 + 50 + 25

เมื่อโครงสร้างของอำนาจทางการเมือง - เศรษฐกิจ - สังคม เปลี่ยนแปลงไป

การร่างรัฐธรรมนูญก็ควรที่จะสะท้อนภาพของโครงสร้างที่ปรับเปลี่ยนไปด้วย แต่ในอดีตหรือแม้ปัจจุบันการร่างรัฐธรรมนูญแบบฝักฝ่ายมักจะทำลำเอียงไปทางหนึ่งทางใด ไม่สะท้อนภาพของโครงสร้างสังคมที่แท้จริงหากโครงสร้างของอำนาจตามรัฐธรรมนูญเอียงไปทางชาวพลังฝ่ายซ้ายก็จะไม่ยอมรับและจะพยายามทำลายล้าง

ในทำนองเดียวกัน หากโครงสร้างของอำนาจตามรัฐธรรมนูญเอียงไปทางชาวพลังฝ่ายขวาก็ไม่ยอมรับเช่นกัน และก็จะมีทางบ่อนทำลายเช่นกัน ฉะนั้น หลักเบื้องต้นในการร่างรัฐธรรมนูญคือ จะต้องสร้างรัฐธรรมนูญที่สะท้อนภาพที่แท้จริงของโครงสร้างอำนาจทางการเมือง - เศรษฐกิจ - สังคมในขณะนั้น

รัฐธรรมนูญที่สะท้อนโครงสร้างอำนาจที่แท้จริงของสังคม จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้โอกาสแก่ผู้นำทุก ๆ กลุ่มพลังหลักในสังคมได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำภูมิภาค ผู้นำจากสถาบันข้าราชการทหาร พลเรือน ผู้นำกลุ่มอาชีพอิสระ ผู้นำด้านธุรกิจ ผู้นำทางวิชาการ ผู้นำสื่อมวลชน และกลุ่มอุดมการณ์และวัฒนธรรมต่างๆ และผู้นำกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น

การเปิดเวทีตามกรอบของรัฐธรรมนูญให้ผู้นำของทุกๆ กลุ่มพลังหลักในสังคมได้มีโอกาสมีส่วนร่วมเช่นนี้ เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะปิดช่องว่างของแนวคิด อุดมการณ์ ปทัสถานของกลุ่มผู้นำเหล่านี้ตามธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมีปฏิสัมพันธ์กันชั่วระยะเวลาหนึ่ง (5 - 10 ปี) จะเกิดการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เกิดการแลกเปลี่ยนและเลียนแบบทางวัฒนธรรมและความคิด ฉะนั้นปัญหาช่องว่างของปทัสถานและอุดมคติของผู้นำในสังคมไทยจะค่อย ๆ ลดลง

ขณะเดียวกัน กระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญในจิตใจของคนไทยก็จะต้องเป็นภารกิจที่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง เพราะความสำเร็จส่วนนี้จะเป็นการกำหนดชะตากรรมของรัฐธรรมนูญตามอุดมคติของเรา

การสร้างค่านิยมใหม่ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตประชาธิปไตยจึงเป็นภารกิจหลักของงานการศึกษาของชาติ ความรู้และความเข้าใจในหลักการที่สำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ไม่ควรจำกัดอยู่เพียงผิวเผินเฉพาะรูปแบบการปกครอง แต่จะต้องลงลึกไปถึงสปีริต หรือวัฒนธรรมทางความคิด และแนวประพฤติปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เช่น ความมีระเบียบวินัยทางความคิดและการประพฤติปฏิบัติการ

แสดงออกที่สมเหตุสมผล การรู้จักแพ้และชนะมีน้ำใจเป็นนักกีฬา การเสียสละเพื่อหมู่คณะและยึดผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว

คุณธรรมเหล่านี้คือองค์ประกอบของบุคลิกภาพที่เป็นประชาธิปไตย

การพิจารณาองค์ประกอบหลักของรัฐธรรมนูญ

บนพื้นฐานของแนวทางและกรอบของความคิดและการดำเนินงานตามที่กล่าวมาขั้นต้นนี้ เราจะสร้างสถาบันหลักของรัฐธรรมนูญให้มีรูปร่างลักษณะอย่างไร

1. สถาบันบริหาร

องค์ประกอบแรกของรัฐธรรมนูญคือ สถาบันฝ่ายบริหารหรืออำนาจบริหารจะสร้างอย่างไรให้เข้มแข็งบนพื้นฐานของความเห็นชอบของประชาชน

สภา รสช. เคยแย้มพรายถึงแนวคิดด้านการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติผู้ทรงคุณวุฒิที่สนใจเรื่องรัฐธรรมนูญบางท่านก็มีแนวคิดที่สนับสนุนการแบ่งแยกเช่นนี้ รัฐธรรมนูญไทยปี พ.ศ. 2511 ก็เคยกำหนดให้แบ่งแยกมาแล้ว เหตุผลข้อเสนอให้แบ่งแยกอาจมี 3 เหตุผล

เหตุผลแรกก็คือการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีผู้แทนราษฎรเป็นคณะรัฐมนตรีทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล ประการหนึ่งผู้แทนราษฎรแข่งขันกันที่จะรับตำแหน่งนี้ การวิพากวิจารณ์ในสภาจึงอยู่บนพื้นฐานของการต่อรองเพื่อรับตำแหน่งในอนาคต

เหตุผลประการที่สอง อาจจะเกี่ยวข้องกับแนวโน้มของการทุจริตคอร์รัปชันที่ตามมากับการมีอำนาจควบคุมกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต้องมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเป็นประจำ และเนื่องจากการเป็นผู้แทนราษฎรในระบบการเมืองไทยมีแนวโน้มจะต้องใช้จ่ายสูง ความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งรายได้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้

เหตุผลประการที่สาม อาจจะเกี่ยวข้องกับความรู้สึกว่า คุณภาพและความรู้ด้านบริหารและประสบการณ์ของผู้แทนราษฎรยังไม่ดีเท่าเพียงพอกับการบริหารงานในกระทรวง ซึ่งต้องการความรู้ความสามารถที่จะต้องแข่งขันกับต่างประเทศสูง

เหตุผลสามประการนี้คือ แนวคิดที่อาจอยู่เบื้องหลังการเสนอให้มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะสมเหตุสมผลอย่างไรก็เป็นประเด็นที่อาจอภิปราย

ได้และคงไม่ทุกคนจะเห็นด้วยกับเหตุผลเหล่านี้ ขณะเดียวกันคณะผู้เสนอก็คงอาจจะมีเหตุผลอื่น ๆ ที่ไม่สามารถจะพูดออกมาได้อย่างชัดเจน

สำหรับรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา เหตุผลของการแบ่งแยกสถาบันฝ่ายบริหารออกจากสถาบันนิติบัญญัติ อยู่บนพื้นฐานของความคิดที่จะต้องสร้างกลไกของอำนาจให้คานและถ่วงดุลกัน จึงต้องแยกกัน และต้องการสร้างให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมีอำนาจอิสระบนพื้นฐานของความเห็นชอบ (การเลือกตั้ง) ของประชาชน

หากสังคมไทยจะหันมาใช้รูปแบบของสหรัฐ เพื่อสร้างฝ่ายบริหารให้เข้มแข็งก็คงจะต้องมีกลไกของการเลือกตั้งฝ่ายบริหารแยกต่างหากจากรัฐสภาแต่การเลือกตั้งฝ่ายบริหารนั้น ประเทศที่ใช้อยู่ปัจจุบัน เช่น สหรัฐ ฝรั่งเศส เยอรมนี ใช้เลือกเฉพาะประธานาธิบดี ซึ่งจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยยกเว้นประเทศอิสราเอล ซึ่งได้ปรับแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะยังไม่เคยเห็นประเทศไหนใช้เลือกตั้งตัวนายกรัฐมนตรี แต่ในประเทศไทยเรามีสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น อังกฤษ การจะจัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีจึงเป็นไปได้และการจะให้มีการเลือกตั้งตัวนายกฯ ก็ยังไม่ค่อยจะมีที่ไหนจัดทำ ฉะนั้นทางเลือกนี้คงยากที่จะเป็นไปได้

หากทางเลือกของการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติยังเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากก็คงต้องกลับมาดูทางเลือกแบบรัฐสภาของอังกฤษ

ระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้นผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกตัวนายกรัฐมนตรีในสมัยเมื่อร้อยปีมาแล้วรัฐสภาเป็นผู้เลือก สภาขุนนางจึงมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้อำนาจสภาขุนนางลดน้อยถอยลงจนในที่สุดเกิดเป็นธรรมเนียมที่นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อครั้งที่นายกรัฐมนตรีนายแม็กมิลแลนได้กราบทูลพระราชินีอังกฤษให้ทรงแต่งตั้งลอร์ด ฮูม แทนตนเอง เมื่อประมาณ 30 ปีก่อนนั้นเป็นการกระทำที่ค่อนข้างผิดธรรมเนียม แต่ท่านก็แก้ไขสถานการณ์โดยให้ลอร์ด ฮูม ลาออกจากยศศักดิ์ของขุนนาง ลอร์ด ฮูม จึงกลายเป็น เซอร์ อเล็ก ดักลาส ฮูม และเป็นนายกฯ ถัดจากนายแม็กมิลแลน

การเลือกตัวนายกรัฐมนตรีโดยกระบวนการทางรัฐสภาแบบอังกฤษนั้นมีผลให้ผู้นำพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากได้รับตำแหน่งนี้ และนายกรัฐมนตรีอังกฤษดังที่ได้

วิเคราะห์มาแล้ว มีอำนาจในการบริหารมากอาจมากกว่า เด็ดขาดกว่าประธานาธิบดี สหรัฐเสียอีก

ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารอังกฤษ อยู่บนพื้นฐานของระบบสองพรรคที่เข้มแข็ง หากในสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษมีพรรคการเมืองมากมายและรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม 4 - 5 พรรคแบบประเทศไทย ก็คงขาดความเข้มแข็ง ความเป็นเอกภาพและความเด็ดเดี่ยว ในทำนองเดียวกัน

ฉะนั้น หากจะตามอย่างทางเลือกของอังกฤษเราก็จะต้องสร้างระบบพรรคให้เข้มแข็ง โดยพยายามลดจำนวนพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน ตลอดจนฉบับ 2521 และ 2517 ได้กำหนดให้ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค แต่ระบบการเลือกตั้งของเรา ยังไม่ได้ส่งเสริมระบบพรรคเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ในระบบรัฐสภาการสร้างความเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารอาจจะมีวิธีอื่น นอกเหนือจากระบบพรรคในสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือการกำหนดให้มีวุฒิสภาเพื่อช่วย สนับสนุนฝ่ายบริหาร หรือคานอำนาจกับฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องมาพิจารณองศ์ ประกอบของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร

2. สถาบันรัฐสภา

องค์ประกอบที่สองของรัฐธรรมนูญคือรัฐสภาหรือสถาบันนิติบัญญัติในรูปแบบของรัฐสภา อำนาจฝ่ายบริหารเป็นภาพสะท้อนของโครงสร้างของอำนาจในรัฐสภาและ โครงสร้างของอำนาจในรัฐสภา ก็ควรจะสะท้อนภาพของโครงสร้างของอำนาจทางการเมือง - เศรษฐกิจ - สังคมของประเทศ ดังที่กล่าวไว้ในตอนที่ 1

สำหรับสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยระบบพรรคและระบบเลือกตั้งดังที่เป็น อยู่ปัจจุบันยังมีอาจกล่าวได้ว่าสะท้อนภาพที่แท้จริงของโครงสร้างอำนาจทางการเมือง - เศรษฐกิจ สังคม พรรคการเมืองของเราส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวบุคคลที่ต้องการเป็นผู้ สมัครเลือกตั้งยังขาดโครงสร้างบนพื้นฐานของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ประกอบเป็น ระบบเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ส่วนระบบการเลือกตั้งก็ยังไม่ปลอดจากการซื้อเสียง หรือการใช้อิทธิพล ฉะนั้น ผู้เลือกตั้งยังไม่ได้มีโอกาสใช้เสรีภาพและเหตุผลที่ถูกต้องในการลงคะแนนเสียงจากจุดอ่อนและจุดด้อยดังกล่าวนี้อัน สภาผู้แทนราษฎรของเราจึงมีอาจ

กล่าวได้ว่าจะสะท้อนภาพที่แท้จริงของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม

การกำหนดให้มีวุฒิสภา หรือสภาสูง จึงเป็นกลไกที่จะเติมให้เต็มในสิ่งที่ขาดไป ทำให้เกิดความสมบูรณ์ของภาพสะท้อนของสังคมไทยแต่เหตุผลดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเองก็ยังไม่เคยได้ยินได้ฟังจากคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงไม่ทราบแน่ชัดว่าคณะกรรมการกำหนดให้มีวุฒิสภาด้วยเหตุผลอันใด นอกจากการสืบทอดอำนาจ

การที่จะกำหนดให้วุฒิสภาสะท้อนภาพบางส่วนของสถาบันข้าราชการทหาร - พลเรือนอาจจะมีเหตุผลตามหลักตรรกวิทยาตามที่วิเคราะห์มาแล้วแต่การกำหนดให้สืบทอดอำนาจคณะผู้ยึดอำนาจ อาจจะมีผิดเป้าหมายและทำให้รัฐธรรมนูญกลับกลายเป็นเครื่องมือของคณะกลุ่มบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น

เหตุผลของการมีวุฒิสภาในสังคม เช่น สหรัฐอเมริกา หรือเยอรมนี ซึ่งประเทศชาติประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ ซึ่งเคยกับการปกครองตนเองวุฒิสภาจึงเป็นสถาบันที่ปกป้องโครงสร้างของอำนาจของรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ สำหรับสังคมอังกฤษซึ่งมีชนชั้นสืบเนื่องจากสมัยศักดินาชัดเจนคือมีขุนนาง พระ และสามัญชน รัฐสภาคือ สถาบันการเมืองที่ธำรงรักษาโครงสร้างของอำนาจของสามฐานันดรนี้ และปัจจุบันขุนนางคือ สถาบันที่เป็นตัวแทนของขุนนางและพระ ขณะที่สภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันของปวงชนทั่วไป

สำหรับสังคมไทยและประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว อันที่จริงก็เคยมีชนชั้นขุนนางแต่ด้วยเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ ได้มีการล้มระบบขุนนางเมื่อ พ.ศ. 2475 แต่ยังคงรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ ปัจจุบันสังคมไทยมีสถาบันข้าราชการทหาร-พลเรือนที่เข้มแข็งเปรียบเสมือนสถาบันขุนนางที่ช่วยพระมหากษัตริย์ปกครองบ้านเมือง

ขณะเดียวกันเราก็มีกลุ่มเศรษฐกิจ สถาบันการเงินสภาอุตสาหกรรม หอการค้า สภาเกษตรกร (ที่อาจจะมิในอนาคต) สถาบันสื่อมวลชนและสถาบันการศึกษาระดับสูง สถาบันดังกล่าวนี้มีปากเสียงแทนตนหรือไม่ในสภาผู้แทนราษฎรของไทย เป็นประเด็นที่ควรวิเคราะห์หากพรรคการเมืองมีโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่บนฐานของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอุดมการณ์ก็อาจจะกล่าวได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของกลุ่มเหล่านี้

แต่อันที่จริงก็มีใช้เป็นเช่นนั้น พรรคการเมืองเป็นตัวแทนของคนเพียงบางกลุ่มและได้รับเลือกตั้งเข้ามาด้วยคะแนนนิยมของประชาชนส่วนมากก็จริง แต่เป็นคะแนน

นิยมบนพื้นฐานของปริมาณที่ขาดคุณภาพ การกำหนดให้มีวุฒิสภาในระบบรัฐสภาไทย จึงมีเหตุผลเพื่อทำให้สมบูรณ์ซึ่งภาพสะท้อนของโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจ - สังคมไทย

นอกจากนั้น ยังมีเหตุผลอีกประการหนึ่ง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาการปกครองของบรมครูทางรัฐศาสตร์ นั่นคือ อริสโตเติล ปรัชญาแนวคิดของท่านผู้นี้ มีอิทธิพลต่อแนวคิดและวิวัฒนาการของระบบการปกครองของประเทศในยุโรป ฉะนั้นเราจึงมีอาจจะหลีกเลี่ยงแนวคิดของท่านได้

อริสโตเติลเป็นศิษย์ของเพลโต เพลโตนั้นต้องการสร้างรัฐในอุดมคติโดยให้การศึกษาเพื่อสร้างชนชั้นผู้ปกครองที่เป็นนักปราชญ์ (Philosopher Kings) ท่านเชื่อระบบการปกครองที่ดีที่สุดคือ ระบบที่นักปราชญ์เป็นผู้ปกครอง อริสโตเติลซึ่งเป็นศิษย์แต่มีข้อโต้แย้งกับอาจารย์ในข้อที่ว่ามนุษย์เป็นเทวดาไม่ได้ และไม่มีทางจะหาคนที่มีความดีธรรมเช่นนักปราชญ์มาปกครองได้เพราะในที่สุดแม้แต่เป็นนักปราชญ์ก็ยังมีอติตา ยังไม่หลุดพ้นจากกิเลสตัณหา ฉะนั้น จะต้องสร้างรัฐให้ปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายจะเป็นกรอบให้คนเดินตาม

รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายของอริสโตเติลนั้น มีทั้งรูปแบบการปกครองโดยคน ๆ เดียวหรือโดยหลาย ๆ คนที่เป็นหมู่คณะ หรือปกครองโดยคนส่วนมาก รัฐที่ปกครองโดยคน ๆ เดียวมีทั้งระบบกษัตริย์ และระบบทรราชย์ หากปกครองเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนรวมเป็นระบบกษัตริย์ หากปกครองเพื่อประโยชน์ของตนเองก็เป็นระบบทรราชย์ ระบบการปกครองโดยหมู่คณะก็เช่นกัน หากปกครองด้วยเหตุผลและผลประโยชน์ของคนทั้งประเทศก็เป็นอภิชนาธิปไตย หากปกครองเพื่อผลประโยชน์ของหมู่คณะตนเองก็เป็น คณาธิปไตย ระบบการปกครองโดยคนส่วนมากนั้นก็เช่นกัน ถ้าปกครองเพื่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนก็เป็น ระบบ Polity (ไม่มีคำแปล) หากปกครองเพื่อกิเลส ตัณหา ของมวลชนหรือฝูงชนก็เป็น Democracy (การจะแปลว่า ประชาธิปไตยแบบปัจจุบัน คงไม่ตรงความหมายนักเพราะ Democracy ของกรีกสมัยก่อน เป็นการปกครองโดยตรง ไม่มีระบบผู้แทนราษฎร ฝูงชนจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ)

อริสโตเติลนั้นมีความเห็นว่า ระบบการปกครองที่ดีควรมีรัฐธรรมนูญในรูป

ผลสมคือ ผลระหว่างประชาธิปไตยกับอภิชนาธิปไตย

ประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานของความชอบธรรมของระบบส่วนอภิชนาธิปไตย เป็นการคัดคนเก่งมาเป็นผู้บริหารและอุดมคติของอังกฤษก็คือ การจัดรูปการปกครองที่ผลสมดังกล่าว ในสมัยก่อนจะเห็นชัดเจนในรูปผลสมนี้ในสมัยที่สภาขุนนางยังมีอิทธิพล ผู้นำฝ่ายบริหารคือ ขุนนางแต่เสียงที่สนับสนุนรัฐบาลคือ สภาสามัญ ที่มาจกคะแนนนิยมของประชาชน

มาสมัยนี้ ขุนนางไม่มีบทบาทมากนักในการบริหาร แต่ในระบบพรรคของอังกฤษ คนเก่งที่มีความรู้ ความสามารถเท่านั้น ที่ได้รับการคัดเลือกให้มาเป็นผู้นำ และเป็นเจ้ากระทรวงต่าง ๆ บทบาทของนายทุน นักธุรกิจ สหภาพแรงงานตลอดจนองค์กรของพรรคในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ มีหน้าที่สนับสนุนพรรคและผู้นำให้เข้าบริหารประเทศ คนเก่งที่สามารถและได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้นำเหล่านั้นหลังจากที่ผ่านความโศกโชนของสนามเลือกตั้ง ในสมัยเริ่มต้นของชีวิตการเมืองแล้ว

ต่อมาพรรคก็จะจัดหาเขตเลือกตั้งที่ค่อนข้างปลอดภัย หรือถ่ายต่อชัยชนะไว้ให้ เพื่อผู้นำที่มีศักยภาพที่จะเป็นรัฐมนตรีเหล่านั้นจะได้ทุ่มเทเวลาให้กับงานในสภา และกำกับดูแลกระทรวงต่าง ๆ

ฉะนั้น การเป็นพรรคการเมืองก็จะมีกระบวนการเลือกสรรกลั่นกรองผู้นำ โดยยึดพื้นฐานความสามารถ และบุคลิกภาพของความเป็นผู้นำไม่ได้พิจารณาปัจจัยเรื่องเงินเป็นสำคัญ ส่วนผู้ที่สนับสนุนการเงินก็อยู่เบื้องหลัง คอยเป็นฝ่ายพลานุการ และหาเสียงสนับสนุน

สำหรับระบบการเมืองไทยปัจจุบัน จะผสมผสานอภิชนาธิปไตยเข้ากับประชาธิปไตยอย่างไรหากพิจารณาประเด็นปัญหาหนึ่งคือมีผู้ที่ไม่เห็นด้วย โดยคิดว่าระบบอภิชนาธิปไตยเป็นการถอยหลังเข้าคลอง แต่ถ้าวิจารณาจากทรรศนะกว้างก็เห็นได้ว่าเราต้องสร้างกระบวนการที่สามารถกลั่นกรองคัดเลือกคนเก่ง คนสามารถให้ขึ้นมาเป็นระดับผู้นำพรรค หากยังทำไม่ได้ในขณะนี้ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ ก็จะต้องให้ความสำคัญต่อบทบาทของวุฒิสภาที่จะเป็นองค์กรทางเลือกอีกทางหนึ่งของการสร้างผู้นำ

อย่างไรก็ตาม การจัดรูปแบบทางรัฐสภาที่มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในแก่นแท้ของความหมายก็คือ การจัดรัฐธรรมนูญในรูปแบบผลสมตามอุดมคติของ

อริสโตเติล คือ ผสมระหว่างองค์ประกอบของประชาธิปไตยกับองค์ประกอบของอภิชนาธิปไตย เหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่สนับสนุนการจัดให้มีวุฒิสภา

ประเด็นปัญหาจึงมีไว้ ควรจะมีวุฒิสภาหรือไม่ ประเด็นปัญหาอยู่ที่จะสร้างวุฒิสภาให้อยู่บนพื้นฐานของความชอบธรรมได้อย่างไร

นี่คือประเด็นเกี่ยวกับกำเนิด และองค์ประกอบของวุฒิสภา ตราบใดที่วุฒิสภาประกอบด้วยบุคคลที่คน ๆ เดียวเป็นผู้เสนอแต่งตั้ง ตราบนั้นก็จะมีหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองไม่ได้ และหากไม่มีระบบจำแนกองค์ประกอบ เพื่อให้มีตัวแทนของทุก ๆ กลุ่มพลังทางสังคม เราก็คงไม่ได้วุฒิสภาที่สะท้อนภาพของความหลากหลายและโครงสร้างของสังคมจุดกำเนิดของวุฒิสภาและองค์ประกอบของสมาชิกจึงมีความสำคัญต่อการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้น และเมื่อมีความชอบธรรมแล้วการจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมก็ย่อมกระทำได้

นี่คือภารกิจหลักที่เราควรจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคตคือ แก่ที่จุดกำเนิดและองค์ประกอบของวุฒิสภาให้เป็นตัวแทนของผู้ทรงคุณวุฒิหรือคนที่สามารถจากสถาบันและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในสังคม แต่จะมีกลุ่มผู้แทนราษฎรกลุ่มไหนที่จะคิดแก้ไขในแนวทางนี้ก็อาจจะมีน้อยเพราะผู้แทนราษฎรก็ย่อมจะต้องคิดจากจุดยืนของกลุ่มผลประโยชน์ของตน ซึ่งค่อนข้างจะอยู่ตรงกันข้ามกับจุดที่สนับสนุนให้มีวุฒิสภา จึงต้องเป็นภารกิจของ “ปัญญาชน” และสื่อมวลชนที่จะต้องเป็นกลุ่มหลักในการเสนอแนวคิดนี้

3. ระบบพรรคการเมือง

องค์ประกอบที่สามที่จะส่งเสริมให้รัฐธรรมนูญมีเสถียรภาพ คือ ระบบพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค แต่การสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งเป็นกิจการที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร

อันที่จริง การบังคับให้ผู้แทนราษฎร หรือผู้สมัครเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคเป็นการลดทอนเสรีภาพส่วนบุคคลและดูจะไม่เป็นธรรมแก่เอกัตบุคล ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ไม่ได้มีบทบัญญัติเช่นนั้น แต่การเป็นสมาชิกพรรค เพื่อจะเข้าสู่สภา ก็ดูจะ

เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกันในประเทศเหล่านี้ ฉะนั้น จะบังคับโดยกฎหมายหรือบังคับโดยสถานการณ์เสรีภาพส่วนบุคคลที่จะเลือกปฏิบัติ ก็มีได้ไม่มากนักในเรื่องของเส้นทางเข้าสู่รัฐสภา

เหตุไฉนระบบพรรคจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นประเด็นที่อาจจะต้องใช้เวลาอันยาวนานในการวิเคราะห์เพื่อย่นย่อคำอธิบาย จะขออ้างแนวคิดของนายเบซอต นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษในอดีต ที่กล่าวว่า หน้าที่หลักของการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าสู่รัฐสภาคือ การเลือกกลุ่มบุคคลไปสนับสนุนรัฐบาลและกลุ่มบุคคลไปทำหน้าที่ฝ่ายค้าน หน้าที่อื่น ๆ เป็นรายละเอียดและเป็นประเด็นย่อยหรือองค์ประกอบ

เมื่อหน้าที่หลักมีลักษณะดังกล่าว การจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่สนับสนุนรัฐบาลหรือเป็นฝ่ายค้านจึงเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุด และไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ระบบพรรคจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

ระบบพรรคมีได้หลายแบบ ระบบพรรคเดี่ยวอย่างเช่นประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ระบบสองพรรค เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และระบบหลายพรรค เช่น ฝรั่งเศส ระบบหลายพรรค ทำให้เกิดรัฐบาลผสม จึงขาดเสถียรภาพ ระบบสองพรรคสร้างเสถียรภาพมั่นคงได้ดีที่สุด ระบบพรรคเดี่ยว อาจจะสร้างเสถียรภาพให้ได้นาน แต่เป็นเสถียรภาพที่ขาดกลไกการตรวจสอบ ขาดองค์กรที่จะคานอำนาจ ทำให้เกิดเผด็จการรัฐสภา

ประเทศไทยยังไม่เคยมีระบบสองพรรค เรามีพรรคการเมืองมากมายแต่แนวโน้มจากการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว เริ่มมองเห็นแนวโน้มของการรวมกลุ่มของพรรคการเมืองต่าง ๆ ระหว่างกลุ่มที่จะสนับสนุน “คนกลาง” เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี (ซึ่งหมายถึง พล.อ.สุจินดา คราประยูร) และกลุ่มที่จะสนับสนุนเฉพาะผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรี การแบ่งกลุ่มเป็นสองค่าย ยังสัมพันธ์กับนโยบายการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ฉะนั้น หากสองประเด็นหลักนี้ จะเป็นอิทธิพลหลักในสองสามปีข้างหน้า การแบ่งเป็นสองค่ายพันธมิตรเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ แต่การวิวัฒนาการมาในลักษณะนี้ก็จะช่วยให้การแข่งขันกันทางการเมืองมีความชัดเจน มีหลักการและอุดมคติ และจะ

ช่วยส่งเสริมให้เกิดระบบใกล้เคียงกับสองพรรค

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการสังคม ไม่อาจจะรอให้เหตุการณ์วิวัฒนาการไปตามธรรมชาติแต่เพียงอย่างเดียว คงจะต้องช่วยเร่งกระบวนการธรรมชาติด้วยการใส่บุญพรวนดิน

ข้อเสนอในการสร้างระบบพรรคให้เข้มแข็งตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานว่าพรรคการเมืองจะต้องมีบทบาทที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน พรรคจะต้องมีส่วนหล่อหลอมจิตใจ และแนวประพฤติปฏิบัติของประชาชนผู้เป็นสมาชิกเสมือนหนึ่งว่าพรรคนั้นเป็นทั้งองค์กรสวัสดิการและอุดมการณ์ ซึ่งสมาชิกเห็นคุณค่าและประโยชน์

จากข้อสมมติฐานเช่นนี้ รัฐบาลจะต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย เช่น ส่งเสริมให้พรรคจัดการบริหารภายในอย่างเป็นระบบบนพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย ส่งเสริมให้พรรคขยายสาขาไปทั่วราชอาณาจักร ส่งเสริมกิจการการศึกษาที่พรรคจะจัดให้แก่สมาชิก ตลอดจนส่งเสริมงานเผยแพร่อุดมการณ์ของพรรคที่ไม่บั่นทอนความมั่นคงของชาติ

อาจมีเงื่อนไขสำคัญของการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ นั่นก็คือการประกาศแหล่งเงินทุนของพรรคให้เป็นที่ทราบกันอาจมีกฎหมายบังคับมิให้ผู้ใดผู้หนึ่งช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคมากจนเกินขอบเขตดังนี้ เป็นต้น

4. ระบบการเลือกตั้ง

ระบบพรรคจะเข้มแข็งได้นั้น ขึ้นอยู่กับระบบการเลือกตั้งเช่นกันเรื่องของการเลือกตั้งจึงเป็นประเด็นที่สำคัญที่นักการเมืองทุกคนให้ความสนใจ โดยแท้จริงก็ไม่มีทางจะทราบได้ว่าระบบใดจะดีที่สุดที่เหมาะสมที่สุดกับสังคมไทยจะต้องทดลองปฏิบัติจึงจะรู้ผล

ระบบที่อังกฤษใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "Single - member - Constituency" หมายความว่าเขตเลือกตั้งมีผู้แทน ได้คนเดียว เขตที่มีผู้แทน ได้คนเดียวจึงเป็นเขตขนาดเล็กจังหวัดหนึ่งอาจจะมีได้หลายเขต จังหวัดใหญ่ ๆ ที่มีผู้แทน ได้ถึง 10 คน คงจะต้องแบ่งออกเป็น 10 เขต

สำหรับในอังกฤษ การจัดเขตเลือกตั้งให้มีผู้แทนฯ ได้คนเดียว เช่นนี้มีส่วนสำคัญทำให้เกิดระบบสองพรรค ที่เป็นเช่นนี้สืบเนื่องมาจากจิตวิทยาของผู้เลือกตั้งด้วยที่ต้องการเลือกผู้แทนราษฎรจากพรรคที่จะให้เป็นรัฐบาล

ฉะนั้น ผู้เลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครจากพรรคใหญ่ที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล โอกาสที่พรรคใหญ่จะได้คะแนนเสียงจึงมีมาก และเนื่องจากผู้ลงคะแนนมีเพียงคะแนนเดียว ก็ จะลงคะแนนให้ผู้สมัครจากพรรคใหญ่หากผู้ลงคะแนนมี 3 เสียง อาจะลง 1 คะแนน ให้พรรคที่ตนคิดว่ามีหวังเป็นรัฐบาลอีก 1 คะแนน ให้แก่คนที่ตนเองชอบส่วนตัวจากอีก พรรคหนึ่ง และอีก 1 คะแนน จะลงให้ใครก็ได้ ให้พรรคหรือให้คนก็ได้ แต่ถ้าหากมีเพียง 1 เสียง ก็คงจะต้องลงให้แก่บุคคลจากพรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาล

ฉะนั้น พรรคเล็กจะเสียเปรียบ และจะค่อย ๆ ลดจำนวนลงไปเรื่อย ๆ เหลือ 2 - 3 พรรคใหญ่ ๆ ในที่สุด นี่คือคำอธิบายว่า ทำไมระบบเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน จึงทำให้ เหลือน้อยพรรค แต่จะเป็นจริงดังกล่าวหรือไม่ ต้องทดลองใช้ดูในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ก็มีผู้คัดค้านความไม่ยุติธรรมของระบบนี้ที่ว่ามีความไม่ยุติธรรมก็คือ ผู้ได้รับการเลือกตั้งในระบบนี้ อาจจะได้รับเสียงมากกว่าผู้อื่นในเขตนี้แต่อาจจะไม่ใช่เสียงข้างมากกล่าวคือ หากมีคนสมัคร 4 คน คนที่ 1 อาจจะได้ร้อยละ 40 ของคะแนนเสียง คนที่ 2 อาจจะได้ร้อยละ 30 คนที่ 3 ได้ร้อยละ 20 และคนที่ 4 ได้ร้อยละ 10 คนที่ 1 ก็ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียง 40% เท่านั้น ไม่ใช่เสียงส่วนใหญ่ของเขตนั้น

ฉะนั้น หากหลาย ๆ เขตเป็นเช่นนี้ รวมกันแล้วทั่วประเทศบางครึ่งพรรคที่ได้ที่นั่งมากที่สุดอาจได้คะแนนเสียงจากประชาชนไม่ถึงร้อยละ 50 ก็ได้

จอห์น สจิวตมิล จึงไม่เห็นด้วยกับระบบนี้เพราะทำให้ประชาชนอีกมากมายที่ไม่มีผู้แทนของตนเลย ท่านจึงเสนอให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบอัตราส่วน (ภาษาอังกฤษใช้ชื่อย่อว่า PR) การเลือกตั้งแบบอัตราส่วนที่สุดข้อดีคือเอาทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งทั้งหมด พรรคการเมืองจะเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครทั้งหมด เช่น ในประเทศไทยมีผู้แทน 360 คน ก็ะเสนอ 360 ชื่อ พรรคอื่น ๆ ก็เสนอเช่นกัน

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเมื่อถึงวันลงคะแนนก็จะไปเลือกบัญชีพรรค คือ ลง 1 คะแนน ให้บัญชีพรรคทั้งหมด แบบนี้ในภาษาไทยอาจเรียกว่า "พวงใหญ่" คือ ลง

1 คะแนน ได้มาทั้งหมด

ฉะนั้นเมื่อนับคะแนนทั้งประเทศก็จะทราบว่าพรรคไหนได้คะแนนมากที่สุด และเป็นอัตราส่วน (ก็เปอร์เซ็นต์) ของคะแนนทั้งหมด เช่น พรรค ก. ได้คะแนนถึงร้อยละ 60 จากคะแนนรวมทั้งประเทศ ก็จะได้ที่นั่งในสภา 60% ของจำนวนที่นั่งในสภาซึ่งเท่ากับ 216 $\frac{360 \times 60}{100} = 216$ พรรค ข. ได้คะแนนร้อยละ 20 ก็จะได้ที่นั่ง $\frac{360 \times 20}{100} = 72$ ดังนั้นเป็นต้น ฉะนั้น ทุก ๆ คนที่ลงคะแนนเสียงก็จะมีผู้แทนของตน จะมากน้อยอย่างไรก็ตาม

ระบบนี้มีข้อดีที่จะทำให้เกิดวินัยพรรคที่เข้มแข็ง เพราะผู้สมัครต้องอาศัยพรรคในการได้มาซึ่งที่นั่ง ผู้ที่ต้องการสร้างวินัยพรรคจึงสนับสนุนระบบนี้

ข้อเสียของระบบนี้ก็คือ จะทำให้เกิดพรรคมากมาย พรรคเล็กพรรคน้อยจะเกิดขึ้นได้ พรรคคณิสเตอร์ของอังกฤษ ขณะนี้เรียกร้องให้ใช้ระบบนี้เพราะพรรคของตนเองเสียเปรียบมากในระบบการเลือกตั้งแบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันที่ใช้เสียงส่วนมากเลือกได้ 1 คน พรรคคณิสเตอร์ได้คะแนนเสียงทั่วประเทศ บางครั้งถึงร้อยละ 20 แต่ได้ที่นั่งไม่ถึงร้อยละ 5

ข้อเสียอีกประการหนึ่งก็คือในระบบอัตราส่วนแบบให้เลือกบัญชีพรรคนี้ ผู้เลือกตั้งถูกจำกัดเสรีภาพ บางทีชอบคนนี้จากพรรคนี้ แต่ต้องเลือกบัญชีของอีกพรรคหนึ่ง เพราะต้องการให้เป็นรัฐบาล การเลือกตั้งในระบบนี้จึงไม่ส่งเสริมให้ผู้แทนฯ ใกล้ชิดกับประชาชนมากนัก เพราะประชาชนเลือกพรรคมากกว่าตัวบุคคล

สาธารณรัฐเยอรมนี แก้ไขจุดอ่อนของระบบอัตราส่วนโดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งบัญชีพรรคและเลือกคนได้ด้วยเรียกกันว่าระบบดองก์ (donc) ในเขตเลือกตั้งประชาชนจะลงคะแนนให้บัญชีพรรค 1 คะแนนและลงให้ผู้สมัคร 1 คะแนน ในรูปแบบนี้ทำให้คนสมัครมีความหมายด้วยผู้สมัครคนใดได้คะแนนอันดับหนึ่งก็จะได้รับเลือกตั้งในเขตนั่น

นอกจากนั้นแล้ว ในระบบเลือกตั้งแบบอัตราส่วนของเยอรมนี ยังกำหนดไว้ด้วยว่าพรรคใดได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 5 จะไม่มีสิทธิ์ได้ที่นั่งเลย มาตรการนี้ช่วยลดจำนวนพรรคเล็กพรรคน้อยได้บ้าง

อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสไม่เลือกทั้งระบบอัตราส่วน หรือระบบเขตละ 1 คน แบบใช้เสียงส่วนมากของอังกฤษ แต่ได้นำเอาระบบของอังกฤษมาดัดแปลงแก้ไขให้มีการลงคะแนนได้ 2 ครั้ง เรียกว่า “2 ballots system” กล่าวคือ ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งมี 1 ที่นั่ง ให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งได้สองครั้ง เนื่องจากในฝรั่งเศสมีพรรคการเมืองมาก เมื่อลงคะแนนครั้งแรกจะไม่ค่อยมีพรรคใดได้คะแนนเสียงข้างมาก (เกินร้อยละ 50 ของคะแนนเสียงทั้งหมด)

ฉะนั้น จึงต้องมีการลงคะแนนครั้งที่สอง โดยให้คงเหลือ 2-3 พรรคที่ได้คะแนนสูงในสอง-สามอันดับแรก ในการเลือกตั้งครั้งที่สองนี้ ผู้ที่เลือกให้พรรคอื่น ๆ ก็จะไม่ลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งจาก 2-3 พรรคนี้ ทำให้มีคะแนนเสียงข้างมาก วิธีการนี้ยังผลให้ระบบพรรคการเมืองในฝรั่งเศสลดจำนวนพรรคลงมาก

สำหรับประเทศไทย กล่าวกันว่า หากใช้ระบบแบ่งเขตหรือเขตละหนึ่งที่นั่ง เป็นเขตขนาดเล็ก จะทำให้ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้เปรียบมาก และการซื้อคะแนนเสียงก็จะง่ายขึ้น เพราะมีขอบเขตขนาดเล็ก อีกประการหนึ่งก็มีความรู้สึกที่ว่า หากให้ใช้ระบบวันแมนวันโหวต จะเกิดการแข่งขันกันแบบเอาเป็นเอาตายเพราะจะต้องเป็นหนึ่งในนั้น ความรุนแรงจะมากขึ้น

ข้อเสนอของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ที่เสนอให้ขยายเขตเลือกตั้งให้มีที่นั่งได้มากกว่า 3 ที่นั่ง แต่ยังคงใช้ระบบเรียงเบอร์ คือผู้ลงคะแนนเสียงลงไปตามจำนวนที่นั่งที่จะมี เช่น ถ้าจังหวัด ก. มี 8 ที่นั่ง ผู้เลือกตั้งก็จะลงให้ 8 คน หากจังหวัด ข. มี 5 ที่นั่ง ก็จะลงให้ 5 คน การลงคะแนนเช่นนี้เรียกว่า เรียงเบอร์ คือ ผู้สมัครได้รับเลือกตั้งตามคะแนนที่ได้สูงสุด เรียงลงมาเรื่อย ๆ จนครบจำนวนที่นั่ง

ระบบนี้ทำให้ผู้เลือกตั้งมีเสรีภาพมากขึ้นคือเลือกคนก็ได้ เลือกพรรคก็ได้ และอาจเลือก ส.ส.ได้จากหลาย ๆ พรรค ดูจะสอดคล้องกับจิตวิทยาของชาวไทย แต่ก็มีข้อวิจารณ์ว่า ทำให้ผู้เลือกตั้งของเรามีสิทธิ์ไม่เท่าเทียมกัน บางจังหวัดเลือกได้ 8 คน บางจังหวัดเลือกได้ 5 คน เป็นต้น

ข้อเสนอของกรรมการปรญัตติ เสนอให้แบ่งเขตเป็นเขตละ 3 ที่นั่ง แต่ให้เลือกแบบพวงใหญ่ คือ ผู้เลือก เลือกเบอร์เดียว จะได้ผู้แทนฯ 3 คน เป็นการเน้นไปที่เลือกพรรค จุดประสงค์เพื่อส่งเสริมระบบพรรคให้เข้มแข็งขึ้น แต่ก็มีจุดอ่อนที่ทำให้

ประชาชนสูญเสียเสรีภาพในการเลือกตัวบุคคล

ในที่สุดรัฐธรรมนูญใหม่ก็กลับไปใช้ระบบเรียงเบอร์ แต่แบ่งเขต เขตละ 3 คน เป็นหลัก คือ ระบบที่ใช้มาจาก 2521 ซึ่งจะทำให้ผู้สมัครส่วนใหญ่พอใจ ระบบดังกล่าวจึงเป็นการประนีประนอมระหว่างระบบพรรคกับระบบตัวบุคคล

ฉะนั้น ย่อมมีผลลัพธ์ดังที่ปรากฏ คือ ยังต้องมีพรรคจำนวนมากถึง 9 พรรค ที่ได้รับเลือกตั้งแต่แนวโน้มในอนาคต หากมีการเลือกตั้งสมัยหน้าอาจจะลดลงไปเรื่อย ๆ พรรคที่มีขนาดใหญ่จริง ๆ คือ มี ส.ส. ตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ขณะนี้ก็มีเพียง 8 พรรคเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากจะให้เหลือน้อยพรรค ก็คงจะต้องเลือกแบบของฝรั่งเศส คือ แบ่งเขตเลือกตั้งที่เป็นเขตละ 1 ที่นั่ง แต่ให้ลงคะแนนได้ 2 ครั้ง เพื่อให้ได้คะแนนเสียงส่วนมากจริง ๆ การใช้ระบบนี้ อาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการในสังคมไทยดังที่กล่าวกัน แต่อันที่จริงระบบที่เขตเลือกตั้งมีผู้แทนฯ หนึ่งคนนั้น เป็นระบบที่ถูกต้องที่สุดของระบบเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งและผู้แทนฯ ของตนจะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น แต่ละเขตเลือกตั้งจะมีเอกลักษณ์ชัดเจนขึ้น เช่น เป็นเขตพรรคคอนเซอร์เวทีฟ หรือเขตพรรคกรรมกรหรือเขตพรรคลิเบอรัล

การมองภูมิศาสตร์การเมืองจะง่ายต่อความเข้าใจของคนทั่ว ๆ ไป

5. การสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า รัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุด และที่จะสถิตอยู่คงทนถาวรที่สุด ก็คือ รัฐธรรมนูญที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นรัฐธรรมนูญในจิตใจของคนเป็นปทัสถานในการประพฤติปฏิบัติของคน และเป็นขนบธรรมเนียมหรือประเพณี ซึ่งควบคุมมารยาททางการเมือง ในศัพท์สมัยใหม่นี้เรียกกันว่า วัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการเมืองมากเท่า ๆ กับ หรืออาจจะยิ่งกว่าการสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเสียอีก

วัฒนธรรมทางการเมืองนี้ต้องปลูกฝังกันตั้งแต่เยาว์วัยการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างพื้นฐานของวัฒนธรรมนี้เด็กที่เติบโตมาจากครอบครัวที่เน้นการใช้อำนาจบังคับบัญชาจะได้บุคลิกภาพของเผด็จการมาเป็นตัวอย่างของชีวิต และจะโตเป็นผู้ใหญ่ที่เป็นเผด็จการ

ในสถานศึกษาที่เช่นกัน หากบรรยากาศในห้องเรียนไม่เป็นประชาธิปไตย คือไม่ใช้กระบวนการของเหตุผลและไม่ส่งเสริมให้นักเรียนได้แสดงออก หรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิด หรือหากไม่ฝึกหัดให้นักเรียนรับฟังความคิดของผู้อื่นนักเรียนก็จะไม่เรียนรู้วิถีชีวิตของประชาธิปไตยในการทำงานและการเล่นกีฬา หากครูไม่ฝึกหัดให้นักเรียนมีวินัยในตนเอง ตรงต่อเวลา รู้จักการทำงานเป็นทีม รักษาวินัยของหมู่คณะ รู้จักแพ้รู้จักชนะ มีน้ำใจเป็นนักกีฬา คือเสียสละและอดทนนักเรียนก็จะไม่รู้จักการเป็นผู้นำและผู้ตามที่ดี

การฝึกหัดเหล่านี้เป็นการฝึกนิสัยและบุคลิกภาพ แต่การสอนประชาธิปไตยจะต้องสอนไปถึงหลักการของประชาธิปไตยด้วยตั้งแต่หลักพื้นฐานจนกระทั่งถึงประเด็นปัญหา ตลอดจนนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชากร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับและวัยของนักเรียนนักศึกษา การวางหลักสูตรการสอนประชาธิปไตยต้องมีการวางแผนเพื่อปลูกฝังทัศนคติตั้งแต่เด็กจนกระทั่งการให้ความรู้ และพัฒนาความคิดที่เกี่ยวกับปัญหาของบ้านเมืองในระดับที่สูงขึ้น

การให้การศึกษาศึกษาในสถานศึกษา และสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นการให้การศึกษามือถือต้นเท่านั้นแต่ประชาชนมีชีวิตส่วนใหญ่อยู่นอกรั้วโรงเรียนประชาชนจะเรียนรู้วิถีชีวิตและขนบธรรมเนียมหรือวัฒนธรรมการเมืองได้จากที่ไหน ถ้าหากมิใช่จากสื่อมวลชน และจากการประพฤติปฏิบัติของนักการเมือง

ในปัจจุบันสังคมกำลังจะเข้าสู่ยุคคลื่นลูกที่สามกำลังจะกลายเป็นสังคมเรียนรู้ สังคมสารสนเทศ แนวคิดและแนวปฏิบัติของผู้นำจะมีอิทธิพลต่อความคิดของคนส่วนใหญ่ การตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญอาจจะกลายเป็นตัวอย่างให้อนุชนรุ่นหลัง ในรัฐธรรมนูญอาจจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดว่าจะต้องทำอย่างนั้น หรืออย่างนี้ แต่การนำตัวบทของรัฐธรรมนูญมาประยุกต์ใช้มักจะกลายเป็นตัวอย่างหรือขนบธรรมเนียมให้ผู้อื่นประพฤติตาม

ฉะนั้น หากผู้นำได้ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี และได้รับการสรรเสริญคนรุ่นหลังก็เอาเยี่ยงอย่างไปประพฤติตามนี่คือกระบวนการเรียนรู้ในสังคมซึ่งเกิดขึ้นตามธรรมชาติ ฉะนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้วนักการเมืองทุกคนกำลังอยู่ในกระบวนการของการร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ทุก ๆ คนมีส่วนที่จะกำหนดทิศทางของ

วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยการประพุดิปฏิบัติ

โดยสรุป การสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคต คงจะต้องอาศัยแนววิวัฒนาการ และ พึ่งหลีกเลี่ยงการใช้ปฏิวัติรัฐประหารเพื่อสร้างรัฐธรรมนูญเพราะจะไม่ยั่งยืนในแนวทาง วิวัฒนาการนั้นจะต้องเริ่มต้นจากจุดที่สังคมยอมรับได้ ต้องเริ่มต้นจากการประนีประนอม แนวคิดและอุดมการณ์ต้องยอมรับในบทบาทและพลังของทุก ๆ สถาบันในสังคม ทั้ง สถาบันดั้งเดิม และสถาบันใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้น เหตุการณ์ในอนาคตและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะมีอิทธิพลต่อการวิวัฒนาการไปสู่รูปแบบ ของประชาธิปไตยตามแนวทางที่ควรจะเป็น

แต่ในจุดเริ่มต้นการสร้างรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องคิดในรูปแบบของตะวันตกจน เกินไปนัก ควรยึดประเด็นหลักเป็นสำคัญ ประเด็นหลักก็คือ

จะจัดการปกครองอย่างไร จึงจะทำให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง แต่อยู่บนพื้นฐาน ของความเห็นชอบของประชาชนไม่เป็นเผด็จการ ตลอดจนมีระบบคานอำนาจและตรวจสอบด้วย

ในการประยุกต์หลักการนี้ผู้สร้างรัฐธรรมนูญควรจะต้องเข้าใจและไม่ลืมพื้นฐาน ของวัฒนธรรมไทยดั้งเดิมขณะเดียวกันก็ต้องมีสายตากว้างไกลที่มองเห็นแนว วิวัฒนาการต่อไปในอนาคต การสร้างรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่กิจวัตรเฉพาะกิจที่กระทำกัน ทุก ๆ 5 ปี 10 ปี แต่เป็นงานสร้างสรรค์ตลอดชีวิตทุกยุคทุกสมัย การสร้างรัฐธรรมนูญที่ คงทนถาวรที่สุดคือการสร้างรัฐธรรมนูญในจิตใจของคน

และนี่คือภารกิจของเราทุกคนกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงมิใช่เป็น กระบวนการในรัฐสภาเท่านั้น แต่จะต้องมีพื้นฐานของการสนับสนุนในสังคมทั้งในเมือง และชนบท หากพรรคการเมืองและกลุ่มพลังต่าง ๆ สามารถระดมเสียงสนับสนุนจาก ประชาชนส่วนใหญ่ในภารกิจนี้จะทำให้การแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้มีความคงทน ถาวรตลอดไป

บทที่ 10

บทสรุป

การศึกษาวិเคราะห์รัฐธรรมนูญของประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน อาจชี้ให้เห็นถึงบทเรียนในประวัติศาสตร์หลายประการที่พอจะนำมาเป็นหลักการกว้าง ๆ หรือทฤษฎีเบื้องต้นในการสร้างรัฐธรรมนูญไทยในอนาคต

รัฐธรรมนูญนั้น ตามความหมายมีได้หลายประการ และอย่างน้อยก็ 3 ประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทแรก แต่ความหมายที่เรานำมาเป็นพื้นฐานของความคิดในยุคสมัยปัจจุบัน คือความหมายตามแนวคิดของศาสตราจารย์คาร์ล ฟรีดริช ซึ่งกล่าวถึงรัฐธรรมนูญว่าเป็นระบบยับยั้งหรือเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจของรัฐ (เพื่อไม่ให้เกิดระบบเผด็จการ) ตามความหมายนี้รัฐธรรมนูญจึงเป็นพื้นฐาน หรือเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

จากการศึกษารัฐธรรมนูญอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี ทำให้ได้ข้อสรุปที่ว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นทั้งผลลัพธ์ของวิวัฒนาการของประวัติศาสตร์ และเป็นทั้งเหตุปัจจัยให้เกิดการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เมื่อใดเป็นเหตุ เมื่อใดเป็นผลลัพธ์ จึงเป็นประเด็นที่น่าศึกษา

ประสบการณ์ของอังกฤษทำให้เราเข้าใจดีขึ้นเกี่ยวกับการวิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญอันเริ่มต้นจากระบบการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ซึ่งมีสภาที่ปรึกษาของขุนนางเป็นองค์ประกอบของระบบการปกครองและค่อย ๆ ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่

ของสภาที่ปรึกษาชั้นนี้ จนกลายเป็น “Parliament” ในสมัยต่อมา รัฐสภาดังกล่าวนี้ อาจเป็นชื่อเดียวกับรัฐสภาในสมัยปัจจุบัน แต่ผู้เล่านิทานในสมัยก่อน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาในสมัยก่อนแตกต่างจากสมัยปัจจุบัน รัฐสภาสมัยก่อนเป็นสภาขุนนาง ยังไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารของพระมหากษัตริย์อำนาจหน้าที่ที่จะทำให้รัฐสภากลายเป็นองค์กรของประชาชน และเป็นพื้นฐานของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันนั้น เพิ่งจะถือกำเนิดมาจากการปฏิวัติ ค.ศ. 1688 และวิวัฒนาการมาถึงในคริสต์ศตวรรษที่ 18 และ 19 ความขัดแย้งทางการเมืองในประวัติศาสตร์อังกฤษ จึงเป็นสาเหตุของการวิวัฒนาการมาสู่ระบบปัจจุบันโดยใช้เวลาหลายร้อยปี

ประสบการณ์ของฝรั่งเศสและเยอรมนี ตรงข้ามกับของอังกฤษเป็นประสบการณ์ของการนำอุดมคติของรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมาประยุกต์ใช้กับประเทศของตนเอง นั่นคือ โดยการสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อปกครองประเทศ ระบบรัฐธรรมนูญของประเทศทั้งสองนี้ จึงพบกับการล้มลุกคลุกคลานในช่วงระยะเวลาหลายร้อยหรือสองร้อยปี จนกว่าจะค้นพบระบบที่เหมาะสมกับสังคมของตนเอง ในกรณีของประเทศเหล่านี้ อุดมคติของรัฐธรรมนูญจึงเป็นพลังผลักดันให้ประวัติศาสตร์เปลี่ยนแปลงไป

จากบทเรียนของประวัติศาสตร์และทฤษฎีของสาเหตุการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์ดังกล่าวนี้ ผู้ที่ต้องการจะสร้างรัฐธรรมนูญไทยจึงควรจะต้องมีการพิจารณาว่าจะต้องมีส่วนประกอบสองส่วนคือ ส่วนของวิวัฒนาการและส่วนของการจัดตั้ง ส่วนของการจัดตั้ง คือส่วนที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ในส่วนของวิวัฒนาการเป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนในอนาคต ซึ่งอาจมีทั้งขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมทางการเมืองและข้อตกลงของสุภาพบุรุษ ที่จะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญไทยในอนาคต รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์แบบจึงต้องมีทั้งด้านลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น เจตนารมณ์ที่แฝงไว้ในจิตใจของผู้นำ และแนวปฏิบัติที่มีความชอบธรรมทางการเมือง

ในการสร้างรัฐธรรมนูญไทยนี้ สมควรที่จะศึกษาบทเรียนจากฝรั่งเศส เยอรมนี และสหรัฐอเมริกาด้วย โดยเฉพาะจะต้องทบทวนดูหลักการที่สำคัญที่สุดของการสร้างรัฐธรรมนูญว่ามีเข้มมุ่มอย่างไร ในกรณีนี้หากคำนึงถึงหลักการของ เจมส์ เมดิสัน ซึ่งยังคงเป็นหลักการที่สำคัญของการเมืองสหรัฐในปัจจุบัน การสร้างระบบบริหารให้เข้มแข็ง และ

มีประสิทธิภาพเป็นจุดหลักของการสร้างระบบการปกครอง ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบคานอำนาจ เพื่อป้องกันการเกิดเผด็จการ ส่วนจะมีกลไกมาตรการอย่างไรนั้นเป็นเรื่องของรายละเอียดที่แต่ละสังคมจะต้องกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับประเทศของตนเอง จะเลียนแบบกันทุกกระเบียดนิ้วคงไม่สมควร เช่น ฝรั่งเศสก็มีวิธีผสมผสานระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเข้ากับระบบรัฐสภาของอังกฤษ เยอรมนีก็มีวิธีผสมผสานระบบสหพันธรัฐของอเมริกาเข้ากับระบบรัฐสภาของอังกฤษ แต่ก็มีข้อแตกต่างจากระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษในหลาย ๆ ประการ ฉะนั้น รัฐธรรมนูญไทยก็ไม่จำเป็นต้องเลียนแบบของใคร เพียงขอให้มึหลักการที่สำคัญคือ ทำให้เกิดคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและมีการคานอำนาจที่แท้จริงในรัฐสภา

นอกจากหลักการที่ใช้ดังที่กล่าวมานี้ กระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญไทยควรจะต้องหลีกเลี่ยงข้อบกพร่อง 4 ประการดังที่กล่าวมาในบทที่ 8 กล่าวคือ การสร้างรัฐธรรมนูญแบบฝักฝ่าย การใช้กำลังอำนาจลึมระบบรัฐธรรมนูญ และควรจะต้องสร้างปทัสถานและอุดมคติ แนวคิดของผู้นำทุก ๆ สถาบัน และวงการให้ใกล้เคียงกัน และควรพยายามสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรคือรัฐธรรมนูญในจิตใจของประชาชนในอนาคตควบคู่กันไปด้วย

การสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตในความหมายปัจจุบันคือ กระบวนการวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทางรัฐสภา หรือโดยภาคปฏิบัติก็ได้ สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามอุดมคติของฝ่ายประชาธิปไตยนั้น ควรจะมีพื้นฐานจากความสำนึกของมวลชนเป็นหลักและเงื่อนไข ไม่ควรแก้ไขกันโดยกลุ่มผู้แทนราษฎรเท่านั้น ควรเป็นเรื่องประชาชนจะต้องมีส่วนร่วม จึงจะสร้างความมีเสถียรภาพให้แก่ทบัญญัติเหล่านั้นแต่ไม่ว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญกันอย่างไคร้ก็ควรคำนึงไว้เสมอถึงฐานอำนาจรองรับรัฐธรรมนูญ จึงสมควรเป็นรัฐธรรมนูญแบบเลือกกระดาศฯ แต่จะต้องมีฐานอำนาจรองรับ การสร้างมติมหาชนและการให้การศึกษาแก่ประชาชนทางการเมืองก็เป็นการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองเช่นกัน

ฉะนั้น กระบวนการศึกษาในความหมายที่กว้าง (กว้างมากกว่าการศึกษาในระบบโรงเรียน) จึงมีความสำคัญต่อกระบวนการวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญไทยในอนาคต

ปัจจัยมพจน์ : การแก้ไขรัฐธรรมนูญ และข้อเสนอแนะการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วง พ.ศ. 2535-2538

1. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1

หลังจากที่ผู้เขียนได้สรุปเรื่องเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ร.ส.ช. 2534 ไปแล้วมีทันทีที่มีกจากปลายปากกาจะเหือดแห้ง ก็เกิดการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ “หมกเม็ด” นี้ ปัจจัยตัวเร่งให้เกิดการเรียกร้องนี้คือ การเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร ภายหลังจากเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535

การต่อต้านการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร นอกสภาผู้แทนราษฎร และการประท้วงโดยการอดข้าวอดน้ำของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ก่อให้เกิดการเดินขบวนที่ท้องสนามหลวง เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535

ข้อเรียกร้องของพลังมวลชนนอกรัฐสภา มุ่งสู่ประเด็นของการลาออกของพลเอกสุจินดา คราประยูร และการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในบทบัญญัติที่จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้ง

ความไม่สามารถที่จะปรองดองกันได้ระหว่างพลตรีจำลอง ศรีเมือง และพลเอกสุจินดา คราประยูร ประกอบกับความล้มเหลวของหัวหน้าของพรรครัฐบาลต่างๆ ที่จะให้คำตอบอย่างชัดเจนในประเด็นของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีส่วนสำคัญทำให้เกิดสถานการณ์

ที่กลิ่นไม่เข้าคายไม่ออก และผลก็คือการปะทะกันอย่างนองเลือดระหว่างกระบอกรบของกำลังทหารกับพลังฝูงชน ที่เรียกกันว่าพฤษภาทมิฬ (2535)

เมื่อเหตุการณ์ได้สงบลง ด้วยพระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชที่ทรงไกล่เกลี่ยคู่กรณี พลเอกสุจินดา คราประยูร ลาออกจากตำแหน่ง แต่ก่อนที่จะพ้นตำแหน่งได้ยินยอมให้คณะรัฐบาลและฝ่ายค้านแก้ไขรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็น ตามข้อเรียกร้องของขบวนการประชาธิปไตย 4 ประเด็นที่แก้ไขคือ

1. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (ม. 36)

ตามรัฐธรรมนูญ 2534 ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา

2. ให้นายกรัฐมนตรีมาจากผู้แทนราษฎร (ผ่านการเลือกตั้ง) ม. 159

3. ลดอำนาจของวุฒิสภา โดยตัดมาตรา 219 ในบทเฉพาะกาลออกไป มีผลให้วุฒิสภาไม่มีอำนาจหรือบทบาทในการเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 150 (การไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) ตลอดจนการพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 172, 173 และ 174

4. กำหนดให้มีการประชุมสมัยสามัญของรัฐสภาสองสมัย (ม. 127)

แต่ก่อนที่จะประกาศใช้บทแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่นี้ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งรัฐบาลรักษาการระหว่างการเลือกตั้งเพื่อเริ่มต้นกันใหม่

การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ รสช. ครั้งแรกจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงภายใต้สถานการณ์ของความรุนแรงและเป็นผลของการใช้ความรุนแรงจากมวลชน เพื่อเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยให้มากยิ่งขึ้น

2. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญครั้งที่ 2

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่สองซึ่งเกิดขึ้นในพ.ศ. 2538 เป็นผลของกระบวนการทางการเมืองในรัฐสภา ประกอบด้วย การเจรจาต่อรอง และการชั่งชั่งข้อได้เปรียบทางการเมืองระหว่างพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน กล่าวคือ

ภายหลังการเลือกตั้งในเดือนกันยายน 2535 มีผลทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร และจัดตั้งรัฐบาลผสม 5 พรรค (พรรคประชาธิปัตย์

พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ) พรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา และพรรคอื่นๆ กลายเป็นฝ่ายค้าน และเนื่องจากในการหาเสียงครั้งนี้ แทบทุกพรรคมักจะกล่าวถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ฉะนั้น พรรคประชาธิปไตยก็หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณา แต่เพื่อลดปัญหาทางการเมืองระหว่าง พรรครัฐบาลได้พยายามตอกย้ำว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นภารกิจของทุก ๆ พรรคใน รัฐสภา

ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2535 จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา แก้ไขรัฐธรรมนูญ ผลของการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญช่วงเวลาปีเศษ ก็ สามารถจะกำหนดประเด็นที่จะแก้ไขได้ 25 ประเด็น โดยจะยกร่างแก้ไข 22 ร่าง

การเจรจาระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ เมื่อต้นเดือนมกราคม 2537 ทั้งฝ่าย รัฐบาลและฝ่ายค้านจะสามารถตกลงกันได้ 8 ประเด็น แต่ก็มีความคิดเห็นในบางกลุ่มว่า ในการเสนอร่างแก้ไขควรมีการเสนอประเด็นอื่นๆ ที่เหลือหรือไม่ ในที่สุดเมื่อฝ่าย รัฐบาลเสนอแก้ไข 8 ประเด็น ใน 8 ร่างแก้ไข ในวันที่ 31 มีนาคม 2537 ฝ่ายค้านก็ เตรียมเสนอร่างแก้ไขอีกฉบับหนึ่งแบบกระแทกหน้า หรือแทบไม่ใ้ฝ่ายรัฐบาลได้ทราบล่วงหน้าเกิน 1 วัน ร่างนี้เป็นร่างเดียวที่เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเกือบทั้งฉบับ กล่าวกันว่าลอก เลียนมาจากฉบับ พ.ศ. 2521

วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2537 จึงเป็นวันช่วงชิงกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านว่าจะนำร่างใดขึ้นมาพิจารณาก่อน ฝ่ายค้านได้เสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ และวันนี้เป็นวันประชุมร่วมของสองสภา ฉะนั้น เมื่อลงคะแนนเสียงกัน ร่างแก้ไขของ พรรคฝ่ายค้านจึงได้รับการพิจารณาเป็นอันดับแรก และผ่านความเห็นชอบ โดยหลักการ ในวาระที่ 1

วันรุ่งขึ้น วันที่ 1 เมษายน 2537 ฝ่ายรัฐบาลก็เสนอ 8 ร่างของฝ่ายตนบ้างเพื่อ แก้ไข 8 ประเด็นหลัก แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

เหตุผลที่วุฒิสมาชิกสนับสนุนฝ่ายค้านมากกว่ารัฐบาลในเรื่องแก้ไขครั้งนี้ก็เพราะ ประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอลดจำนวนวุฒิสมาชิก กล่าวคือ ในกรอบ 8 ประเด็นนั้น มี ประเด็นหนึ่งที่เสนอให้ลดจำนวนวุฒิสมาชิก ไม่ให้เกิน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขณะนั้นมี 360 คน ฉะนั้นหากเหลือ 1 ใน 3 ก็จะมี

จำนวนเพียง 120 คน ขณะที่จำนวนวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ 2537 มี 260 คน ข้อเสนอฝ่ายวุฒิสภาจึงรับมิได้

อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ 7 ประเด็นที่เหลื่อมมิได้ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งกันมากนัก แต่ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ ฉะนั้นส่วนที่ได้รับความเห็นชอบคือส่วนของฝ่ายค้านที่รัฐสภาส่งให้ และต่อมาก็ก่อนการพิจารณาในวาระที่ 2 และที่ 3 จึงได้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข ปีพ.ศ. 2538 ซึ่งมีประเด็นหลักๆ ของการแก้ไขดังนี้

1. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหมวดที่ 1 และหมวดที่ 2 พระมหากษัตริย์ไม่มีการแก้ไข
2. ในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติม ในพ.ศ. 2535 ซึ่งมี 4 ประเด็น ก็ไม่มีการแก้ไข แต่เปลี่ยนลำดับมาตรา

3. ในส่วนที่แก้ไขที่สำคัญ คือ

- 3.1 จำนวนผู้แทนราษฎรให้คิดเกณฑ์การคำนวณราษฎร 150,000 คนต่อสมาชิก 1 คน แต่ยังคงยึดหลักของการแบ่งเขตเป็นรายจังหวัด และเขตละ 3 คนเป็นหลักเหมือนเดิม

การคิดตามเกณฑ์นี้ทำให้ส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎร ในปีพ.ศ. 2539 มี 393 คน มากกว่าเดิมซึ่งได้กำหนดไว้ตายตัวที่ 360 คน

- 3.2 ลดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเรื่องอายุ เหลืออายุ 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 เดือนมกราคมของปีการเลือกตั้ง ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นในกลุ่มหนุ่มสาว

- 3.3 พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครเลือกตั้ง สามารถส่งเพียง 1 ใน 4 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ก็ถือว่าเข้าเกณฑ์เป็นพรรคการเมือง แตกต่างจากเกณฑ์เดิมที่กำหนดให้ส่งผู้สมัครถึง 120 คน ตามเกณฑ์ใหม่ส่ง 99 คนก็เข้าเกณฑ์แล้ว

- 3.4 ให้มีศาลปกครอง

ทั้ง 4 ประเด็นนี้อยู่ในกรอบของ 8 ประเด็นที่เคยเห็นชอบกันทุกฝ่ายมาก่อนแล้ว แต่ก็ยังมีหลายข้อใน 8 ประเด็นที่ไม่ได้รับการแก้ไข เช่น จำนวนวุฒิสมาชิก เป็นต้น นอกจากนั้นก็ยังมีการแก้ไขนอกเหนือจาก 8 ประเด็นนี้ เช่น

- 3.5 ให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาจำนวนไม่เกิน 5 คนตามมติของรัฐสภา

- 3.6 ให้มีคณะกรรมการเลือกตั้ง เพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม

อย่างไรก็ตามก็ยังมีประเด็นอื่นๆ ที่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบให้แก้ไข เช่น ประเด็นของการแสดงประชามติและข้อเสนอให้มีการแบ่งเขตการเลือกตั้งเขตละ 1 คน

3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3 : การแก้ไขมาตรา 211

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญถึง 2 ครั้งแล้ว แต่ขบวนการประชาธิปไตยภายนอกสภาก็ยังไม่พอใจ ตราบดที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีรอยต่างเพราะร่างขึ้นมาในสมัย รสช. ตราบดนั้นกลุ่มพลังมวลชน นิสิตนักศึกษาต่างกล่าวก็ยังคงเรียกร้องต่อไป โดยการที่ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ออกมาอดข้าวอดน้ำ

ประธานรัฐสภา นายมารุต บุณนาค จึงได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป) เพื่อพิจารณาทั้งหมด และคณะนี้ก็ได้ออกข้อสั่งการให้ปรับมาตรา 211 เพื่อเปิดทางไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยให้มีการประชามติในขั้นสุดท้าย

รัฐบาลซึ่ง ฯพณฯ บรรหาร ศิลปอาชา เป็นหัวหน้าคณะ จึงได้ริเริ่มให้มีการแก้ไขมาตรา 211 ของบทเฉพาะกาล เมื่อปี พ.ศ. 2539 ก่อนที่รัฐบาลของนายบรรหารจะยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการแก้ไขมาตรา 211

สาระสำคัญของ การแก้ไข คือ

1. ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบด้วย
 - 1.1 สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ให้ได้จังหวัดละ 1 คน

กล่าวคือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญที่แก้ไข เลือกกันเองในแต่ละจังหวัดให้ได้จังหวัดละ 10 คน เพื่อให้รัฐสภาเลือกเหลือเพียงจังหวัดละ 1 คน รวมทั้งหมด 76 คน

- 1.2 สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ 23 คน รวมทั้งหมด 99 คน

2. สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 240 วัน

3. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว ให้นำเสนอต่อรัฐสภา

4. หากผ่านความเห็นชอบของสมาชิกทั้งสภาจำนวนเกินกึ่งหนึ่งให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ แต่หากคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติ

ทั้งหมดที่กล่าวนี้เป็นเพียงสรุปย่อๆ ของสาระของการแก้ไขมาตรา 211 ซึ่งเปิดประตูไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ โดยตั้งใจให้เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่าง

ผลจะออกมาดีอย่างไรก็คงจะได้ทราบกันในไม่ช้านี้จะเป็นรัฐธรรมนูญในอุดมคติที่สามารถเยียวยาโรคมะเร็งร้ายของระบบหรือไม่ เป็นเรื่องที่น่าสนใจติดตามอย่างใกล้ชิด

ข้อเสนอแนะการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่

ในปัจจุบัน คือ พ.ศ. 2540 จากผลของการแก้ไขมาตรา 211 ได้นำไปสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด 99 คน โดยเลือกแบบทางอ้อมจากจังหวัด และให้รัฐสภาคัดเลือกเหลือจังหวัดละ 1 คน และเลือกนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชน รัฐศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ ซึ่งสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เสนอชื่อให้รัฐสภาคัดเลือกเหลือ 23 คน สสร.ชุดนี้เผชิญกับปัญหาที่ท้าทายมากในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

ในด้านหนึ่ง ก็มีปัญหาที่สังคมการเมืองไทยได้เผชิญอยู่ ในเรื่องของระบบธุรกิจการเมืองที่ใช้เงินซื้อเสียงมากเกินไปจนขอบเขต และมีผลทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งบริหารเป็นเรื่องของอิทธิพลของเงินตรา การทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นผลพวงของระบบนี้

อีกด้านหนึ่ง ก็เป็นประเด็นของการแสวงหาวิธีการและกลไกของการสร้างระบบคานอำนาจ เพื่อป้องกันระบบเผด็จการแห่งอำนาจทางรัฐสภาและอำนาจของฝ่ายบริหาร

สำหรับประเทศตะวันตก ข้อวิตกกังวลส่วนใหญ่มุ่งมาที่ประเด็นที่สอง แต่ของสังคมไทยมีทั้งประเด็นแรกและประเด็นที่สองที่เราจะต้องคิดควบคู่กันไปด้วย

ระบบรัฐสภาของไทยนั้นมีแนวคิดที่อาจเรียกได้นำแบบอย่างของอังกฤษมาใช้ เพราะทั้งสองประเทศมีสถาบันพระมหากษัตริย์ และเป็นรัฐเอกภาพรัฐเดี่ยว (Unitary

state) รัฐสภาจึงเป็นศูนย์กลางของอำนาจ การเลือกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีก็มีแนวโน้มที่จะต้องเลือกจากผู้เป็นผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีนั้น ตามรัฐธรรมนูญที่แก้ไขภายหลังพฤษภาคมิฬ (พฤษภาคม พ.ศ. 2535) ได้กำหนดให้ผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิ

ระบบรัฐสภามีนัยความหมายว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความสัมพันธ์ในลักษณะพลวัต ฝ่ายบริหารกำเนิดมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็สามารถยุบฝ่ายนิติบัญญัติได้ ในระบบนี้การคานอำนาจจึงขึ้นอยู่กับระบบพรรคการเมืองในสภา หากมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง มีจำนวนมากพอ ก็จะเป็นฝ่ายคานอำนาจได้ แต่หากไม่มีฝ่ายค้าน หรือมีเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย การคานอำนาจจะไม่เข้มแข็ง ทำให้เกิดระบบเผด็จการรัฐสภาได้

อีกระบบหนึ่งคือระบบประธานาธิบดี หรือระบบแยกอำนาจแบบสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดีได้รับเลือกโดยตรง (ประชาชนเป็นผู้เลือก) มีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีจากคนข้างนอกรัฐสภาเพื่อรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี รัฐสภาไม่มีอำนาจไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร แต่มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและการพิจารณางบประมาณเป็นสำคัญ นี่คือระบบแยกอำนาจ ขณะเดียวกันในระบบสหรัฐอเมริกา ก็ยังมีการจัดระบบคานอำนาจในลักษณะพิเศษอีก เช่นให้อำนาจสภาสูงที่จะให้ความเห็นชอบการเสนอแต่งตั้งตำแหน่งบริหารที่สำคัญ ๆ เช่น ผู้พิพากษาศาลฎีกา เอกอัครราชทูต อัยการสูงสุด เป็นต้น เรียกว่าสภาสูง มีอำนาจบริหารบางประการ และให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะไว้ได้พระราชบัญญัติจากรัฐสภาได้ (คือมีส่วนการใช้อำนาจนิติบัญญัติ) ส่วนผู้พิพากษาศาลฎีกา ก็สามารถจะตีความว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นการก้าวล้ำเข้ามาในส่วนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ระบบแยกอำนาจและคานอำนาจแบบสหรัฐอเมริกาที่นั่นดูอาจจะพะรุงพะรังและไม่ค่อยจะมีประเทศใดเอาเยี่ยงอย่างทั้งดุ้น คงจะนำเฉพาะหลักการแยกอำนาจไปประยุกต์ใช้

สำหรับประเทศไทยนั้น น่าจะยังคงยึดถือระบบรัฐสภาเป็นแกนหลักไว้ก่อนและพยายามแก้จุดอ่อนของระบบรัฐสภาไทย เช่น ระบบการเลือกตั้งที่มีแนวโน้มจะมีการซื้อเสียงกันมาก ระบบพรรคที่อาจจะยังอ่อนแอ ขาดผู้นำระดับชาติเข้ามาสู่วงการเมือง

การแต่งตั้งรัฐมนตรีตามระบบโควตา และแนวโน้มของการถอนทุนคืน ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน และผลบั้นปลายคือเราได้คณะบริหารที่มีฝีมืออาชีพ ที่ขาดความซื่อสัตย์สุจริต ผลพวงก็คือประสิทธิภาพประสิทธิผลของการบริหารลดน้อยถอยลง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศ และนำประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้

การแก้ไขเรื่องนี้คงต้องใช้หลาย ๆ วิธีการ แต่ข้อเตือนใจก็คือ เราจะต้องป้องกันมิให้เราหนีเสือปะจระเข้ หรือใช้วิธีการเยียวยาในแบบที่เรียกกันว่า “overdose” คือให้ยาเกินขนาด คนไข้อาจจะตายได้ การร่างรัฐธรรมนูญเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นศาสตร์เพราะต้องเข้าใจหลักรัฐศาสตร์และระบบของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม เป็นศิลป์เพราะจะต้องมีความพอดี เพราะทุก ๆ หลักการหรือวิธีการมักจะมีข้อดีข้อเสียผสมผสานกัน ไม่มีวิธีการใดที่ดีเลิศ

เช่นระบบการเลือกตั้ง หากจะให้เกิดผลในเรื่องการลดการซื้อเสียง ระบบบัญชีพรรคหรือที่เรียกว่า ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน คงจะมีผลในข้อนี้ เพราะระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้ พรรคเสนอบัญชีผู้ที่จะเป็นผู้แทนราษฎรทั้งบัญชีและให้ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนทั่วประเทศเลือกบัญชีทั้งบัญชีของพรรคใดพรรคหนึ่ง การเลือกในลักษณะนี้คงใช้วิธีการซื้อเสียงคงจะไม่ได้ผล และจะสิ้นเปลืองโดยไร้ประโยชน์ พรรคอาจเปลี่ยนมาใช้การระดมสื่อสารมวลชน เพื่อสร้างภาพพจน์ของพรรคให้ประชาชนทั้งประเทศได้พิจารณา

แต่การเลือกตั้งแบบสัดส่วนก็มีปัญหาอื่น ๆ เช่น เปิดโอกาสให้เกิดพรรคมากมาย ฉะนั้นทางแก้เรื่องนี้เยอรมนี จึงใช้ผสมผสานกับระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ๆ ละหนึ่งคน ระบบเขตละ 1 คน (Single-Member Constituency) นั้นผู้ได้เสียงมากที่สุดได้รับเลือกนั้น จะนำไปสู่ระบบสองพรรค ตามทฤษฎีคิดว่าเป็นเช่นนั้น และผลที่ปรากฏจากประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น อังกฤษ อเมริกา ก็คือการเกิดระบบสองพรรค แต่จุดอ่อนของระบบนี้ก็คือในสังคมไทย อาจจะมีการซื้อเสียงกันมากขึ้น ข้อเท็จจริงตรงนี้เป็นเพียงการคาดคะเน อาจจะมีเงื่อนไขบางประการที่ทำให้การซื้อเสียงไม่ได้ผล

โดยสรุป หากนำเอาสองระบบมาผสมกัน อาจจะทำให้เกิดผลส่วนรวมดีและแนวโน้มของการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ดูจะมีความเห็นสนับสนุนแบบผสมผสานนี้ ประเด็นคือจะให้เลือกระบบสัดส่วนจำนวนเท่าไร และเลือกระบบแบ่งเขต ๆ ละหนึ่งคน

จำนวนเท่าไร โดยหลักการจะครึ่งต่อครึ่ง แต่ที่มีการนำเสนออีกจะกำหนดให้ 100 ที่นั่งจากระบบสัดส่วน และ 300-400 จากระบบแบ่งเขต

การเสนอให้มีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือระบบบัญชีพรรคนี้มีข้อสมมติฐานเช่นกันว่า พรรคจะเสนอผู้ที่มีชื่อเสียงระดับชาติ และมีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารได้ ฉะนั้นระบบบัญชีพรรคหรือการเลือกแบบสัดส่วนทั้งประเทศนี้ น่าจะมีผลดีต่อการคัดเลือกคณะฝ่ายบริหาร จะได้บุคคลที่คนทั้งประเทศได้พิจารณามาแล้วขั้นต้น

ฉะนั้นหากมีการใช้ระบบนี้ ก็ไม่ควรจะมีข้อเสนอให้ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีต้องลาออกจากการเป็น ส.ส. และไม่ควรที่จะต้องไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ส.ส. ที่มาจากระบบบัญชีพรรคเท่านั้นที่มีคุณสมบัติเป็น รมต. เพราะจะเกิดความไม่เป็นธรรม ผู้ที่เป็น ส.ส. ในเขตเลือกตั้งที่มีความสามารถก็มีมาก และโดยแท้ที่จริงแล้ว เขาเหล่านี้คือเนื้อหาบุญที่แท้จริงของระบบรัฐสภา และเราไม่ควรไปกำหนดให้ ส.ส. ต้องลาออกจากการเป็น ส.ส. เมื่อดำรงตำแหน่ง รมต. แต่เราควรจะกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าผู้เป็น รมต. จะมาจาก ส.ส. หรือบุคคลภายนอกก็ได้

ข้อเสนอที่จะให้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงแยกจากการเลือกผู้แทนราษฎรก็ไม่มีความจำเป็น เพราะหัวหน้าพรรคที่เสนอบัญชีพรรคก็ได้รับการพิจารณาคัดเลือกจากผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งประเทศแล้ว เรียกว่า เราสามารถทราบได้ว่าคะแนนนิยมในหัวหน้าพรรคใดมากที่สุดระดับชาติ ไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง และให้ ส.ส. ลาออกจากการเป็น ส.ส. หากได้รับการแต่งตั้งเป็น รมต. นั้น เป็นระบบของการแยกอำนาจ คือแยกอำนาจฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประเด็นคือ รัฐสภาจะควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างไร ในสหรัฐอเมริกา ระบบการปกครองเป็นแบบสหพันธสาธารณรัฐ อำนาจการบริหารปกครองครึ่งหนึ่งอยู่ในระดับมลรัฐ ในระดับสหพันธสาธารณรัฐอำนาจบริหารจำกัดขอบเขตอยู่เพียงไม่กี่เรื่อง ในยุคต้น ๆ ดูจะมีเฉพาะเรื่องการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ และการค้าระหว่างรัฐ งานบริหารภายใน เช่น มหาตไทย สาธารณสุข การศึกษา การเกษตร เป็นอำนาจของมลรัฐทั้งนั้น ฉะนั้นในระดับประเทศอำนาจบริหารจึงมีขอบเขตจำกัด แต่อำนาจนิติบัญญัติของสภาองเกรสมีขอบเขตกว้างขวางมาก ผู้ที่เป็นผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงมิได้ตั้งความหวังที่จะมาครองตำแหน่งรัฐมนตรี ใน

บั้นปลายของอาชีพนักการเมือง หากต้องการเป็นฝ่ายบริหาร การลงสมัครเป็นผู้ว่ามลรัฐ อาจจะน่าสนใจมากกว่าหรือหากไปมีส่วนช่วยการรณรงค์หาเสียงการเลือกตั้งประธานาธิบดี อาจจะได้รับผลตอบแทนด้วยตำแหน่งรัฐมนตรี เส้นทางการเมืองของคนอเมริกันจึงต่างจากสังคมไทย

สำหรับประเทศขนาดเล็กว่าสหรัฐอเมริกา เช่นเยอรมนี ซึ่งเป็นทั้งสาธารณรัฐ และมีรัฐต่าง ๆ ปกครองตนเองคล้าย ๆ มลรัฐของอเมริกา หรือ ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นสาธารณรัฐ แต่เป็นรัฐเดี่ยวเอกภาพ ก็ยังใช้ระบบคณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อรัฐสภา หมายความว่า หากรัฐสภาไม่ไว้วางใจในต้นนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ก็สามารถจะล้มรัฐบาลได้

ระบบรัฐสภาของเรา หากได้มีการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งดังกล่าวน่าจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหารมากขึ้น เพราะนอกจากรัฐบาลจะมีเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ระบบโควตาในการจัดสรรตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะลดลง รัฐมนตรีจะรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้น เพราะผู้แทนราษฎรที่มาจากบัญชีพรรค ไม่มีฐานอำนาจ เช่น ผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้ง ผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีพรรคจะมีวินัยพรรคมากยิ่งขึ้น

ส่วนระบบคานอำนาจภายในสภา น่าจะยังไม่เปลี่ยนแปลงมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งแบบผสม จะทำให้จำนวนพรรคการเมืองมากขึ้นหรือน้อยลงและขึ้นอยู่กับปัจจัยตัวแปรอื่น ๆ

โดยสรุป หากปรับเฉพาะระบบการเลือกตั้งตามที่เสนอมานี้ เราควรใช้ระบบรัฐสภาต่อไป และยังคงใช้ระบบที่ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองมากกว่าการลงสมัครอิสระ แต่มีเพียงมาตรการด้านการเลือกตั้งยังไม่เพียงพอที่จะลดการซื้อเสียง จะต้องมีการตรวจสอบนักการเมือง มีการจัดตั้งองค์กรดูแลการเลือกตั้งเป็นอิสระ มีศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ให้มีการสนับสนุนการเงินอย่างเปิดเผย และกำหนดให้ใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งโดยผ่านธนาคาร รัฐให้การสนับสนุนพรรคการเมืองในกิจการบางประการ ที่รัฐให้ความสำคัญ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกเรื่อง การขนส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังสถานที่ลงคะแนนเหล่านี้เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้ไม่น่าจะมีข้อโต้แย้งกันมากนัก

ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่จะยังไม่ได้ไตร่ตรองกันโดยตลอดรอดฝั่ง นั่นคือ

ประเด็นของวุฒิสภา ที่มาของวุฒิสภาจะเป็นอย่างไร? ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภา หากกำหนดให้เป็นสภาที่ปรึกษา อำนาจทางการเมืองก็ต้องลดน้อยลง และที่มาของสภานี้ก็ควรมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากกลุ่มวิชาชีพ และสถาบันทางสังคมต่างๆ ตามที่กฎหมายจะกำหนด แต่ถ้าหากจะให้เป็นตัวถ่วงดุลย์กับสภาผู้แทนราษฎร ก็ควรจะมีหลักการว่าจะเอาอะไรมาถ่วงดุลย์กับอะไร ผู้แทนราษฎรนั้นแทนเสียงปวงชน (popular vote) สภาที่สองจะเป็นผู้แทนของเสียงปวงชนอีก ก็คงไม่เข้าที่ จึงน่าจะจะต้องตั้งเกณฑ์และที่มาของสมาชิกสภาที่สองให้แตกต่างจากฐานของปวงชน

ข้อเสนอที่ปรากฏ คือ จะให้เลือกสมาชิกของวุฒิสภาจากจังหวัดโดยตรง จังหวัดละ 1 คน หากเป็นเช่นนั้น ฐานของอำนาจของวุฒิสภาฯ ยังจะกว้างขวางกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตละ 1 คน (เขตเล็กกว่าจังหวัด) และฐานคะแนนเสียงก็คือปวงชน (popular vote) ความสำคัญของวุฒิสภาก็น่าจะมากยิ่งขึ้น หรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร อาจคล้ายกับสภาเซเนทของสหรัฐอเมริกา และหากเป็นเช่นนั้น อำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็ควรจะต้องมอบให้แก่สภาสูงด้วย ผลก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับสภาสูงจะเปลี่ยนแปลงไป การเมืองในระบบพรรคจะต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองในสภาสูง เหล่านี้คือข้อขบคิดที่ตามมา หากเสนอให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรงจากจังหวัด

ข้อเสนอที่น่าจะเป็นไปได้ในปัจจุบัน โดยยึดถือความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรยังคงอยู่ในระดับเดิม ก็คือ ให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาทางอ้อม โดยมีการจัดตั้ง "Electoral College" ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้แทนจากสภาท้องถิ่นทั่วประเทศระดับจังหวัดและเทศบาลเมือง องค์การเลือกตั้งนี้ หรือกรรมการเลือกตั้งที่เรียกว่า "Electoral College" นี้จะเลือกจากรายชื่อที่สถาบันและองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เสนอมา ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งไม่ควรเกิน 200 คน (150 คนจะเหมาะที่สุด) นี่คือนโยบายเสนอแนะของผู้เขียน

โดยสรุป การร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ประเด็นที่ควรจะได้แย่งกันจริง ๆ ควรจะเป็นประเด็นที่กระทบระบบทั้งหมด ประเด็นที่มาของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งหากให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็อาจจะไปขัดแย้งกับตรรกะและเหตุผล ข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือระบบบัญชีพรรค เพราะการเลือกตั้งแบบสัดส่วนบัญชีพรรค

ก็คือการเลือกตัวนายกฯ และพรรคการเมืองอยู่แล้ว การจะแยกบทบาทของผู้แทนราษฎร ออกจากการเป็นผู้บริหารโดยกำหนดให้ลาออกจากการเป็น ส.ส. หากได้รับเลือกตั้งเป็น รัฐมนตรีก็มีความจำเป็นน้อยลงไป เพราะการคัดสรรตัวรัฐมนตรีได้เปิดฐานที่มาให้กว้าง ขึ้นจากระบบบัญชีพรรคและผู้อื่นที่อยู่นอกสภาได้

ประเด็นของอำนาจหน้าที่และที่มาของวุฒิสภาก็ได้กล่าวไปแล้ว จะต้องระมัดระวังให้ ข้อเสนอที่อาจจะดูดีแต่ไปขัดกับตรรกะและเหตุผลของการมีสภาสูง

ประเด็นอื่น ๆ เช่น ระบบการตรวจสอบนักการเมือง ฯลฯ ไม่น่าจะขัดแย้งกับ แนวคิดหลักของการร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของการตั้งข้อสังเกต และข้อเสนอแนะโดยยึด ข้อคิดเห็นและข้อสรุปที่คณะทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอผ่านสื่อมวลชน จะ ผิดถูกต้องชั่วอย่างไร ก็สุดแล้วแต่จะพิจารณา ผู้เขียนได้ทำหน้าที่อันจำกัดแล้ว ขอให้การ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนจงสำเร็จตามความมุ่งหมายทุกประการ

สถาบันนโยบายศึกษา

Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2528 เป็นสถาบันเอกชนที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการศึกษาวิจัยและนำเสนอนโยบายสาธารณะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาระบบรัฐสภาในประเทศไทย

แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็กๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนในระดับต่างๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษาคือ การค้นหาและนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่างและแสวงหาจุดร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูลและเหตุผลเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือกในเชิงนโยบาย
2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่างๆ (อาทิ สมาจังหวัด หอการค้า) ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกๆ ระดับ
4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดถึงแง่มุมอื่นๆ ของสังคมประชาธิปไตย
5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญในกิจการนิติบัญญัติ และการบริหาร ระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และประชาชนในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

โครงการ

สถาบันนโยบายศึกษาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- สัมมนาและฝึกอบรม
- วิจัย
- สิ่งพิมพ์ (จดหมายข่าว เอกสารสัมมนา เอกสารวิจัย เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล และหนังสือ)
- สื่อความรู้ทางการเมือง (รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ วิทยุทัศน์ ปฏิทิน แผนที่ เกมการเมือง)

พบกับรายการ “โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ดำเนินรายการ โดย ศ.ดร. สมศักดิ์ ชูโต และคุณดุษฎี ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494 และวันอาทิตย์ เวลา 06.00-07.00 น. สถานีวิทยุ กทม. เอ.เอ็ม. 873

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิทยุทัศน์ รายการโทรทัศน์ชุด “สู่สังคมประชาธิปไตย” และ “สังคมสัมพันธ์” ซึ่งออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

จดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง” นำเสนอสาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นอภินันทนาการแก่สมาชิกของสถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

“โครงการสื่อการเมืองการบริหารโดยเยาวชน” มีวัตถุประสงค์ให้นักศึกษาได้มีส่วนร่วมในการค้นคว้าและจัดทำสื่ออธิบายประเด็นทางการเมืองและการบริหารสำหรับประชาชนทั่วไป เพื่อสร้างสื่อที่น่าสนใจและสร้างสรรค์ ช่วยลดช่องว่างระหว่างนักวิชาการและประชาชนทั่วไป และกระตุ้นความสนใจและความสามารถของเยาวชนคนรุ่นใหม่

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิ่งพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 9411832-3 โทรสาร 9411834 (ค่าสมาชิก 500 บาท ตลอดชีพ)

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (2536) โมลิต บันเปียมวัชรวิ	60	บาท
การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้ง ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2536) (พร้อมสรุปสัมมนาท้ายเล่ม)* แก้วสรร อดิโพธิ	50	บาท
มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536) รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์	600	บาท
โครงการพัฒนาจังหวัด (2536)* ตระกูล มีชัย	80	บาท
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.(2536) เชียรชัย ณ นคร	80	บาท
วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	15	บาท
โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) อมร จันทรมบูรณ์	60	บาท
คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) อมร จันทรมบูรณ์	60	บาท
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง ตามแนวทางคอนสติติวชันแนลลิสม์ (2537) อมร จันทรมบูรณ์	40	บาท
สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50	บาท

บริษัท การบินไทย จำกัด (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ	120	บาท
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ กัลยา อุตมวิทิต วิมลรัตน์ สุขเจริญ	80	บาท
โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537) วิมลรัตน์ สุขเจริญ	50	บาท
งบประมาณจังหวัด (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	60	บาท
สภาตำบล (2537) ตระกูล มีชัย	150	บาท
นโยบายพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง 2538 (2538) กীরติพงศ์ แนวมาลี ญัฐทยา ขวัญรักษ์ ประจักษ์ ก้องกีรติ วิน พรหมแพทย์	20	บาท
กระบวนการทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	40	บาท
การปฏิรูปทางการเมือง (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20	บาท
100 ปี แห่งการปฏิรูประบราชการ วัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150	บาท
การกระจายอำนาจ (2538) ตระกูล มีชัย	100	บาท
Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995) <i>Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet</i> (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)	50	บาท

ผ่าทางตันการเมืองไทย (2538)	20	บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช		
เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (2538)	180	บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช		
ปาริชาติ โชติยะ		บรรณาธิการ
วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (2539)	50	บาท
วิจัย ตันศิริ		
อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539)	50	บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช		
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน (2539)	40	บาท
กิริติพงศ์ แนวมาลี		
วิน พรหมแพทย์		
ท้องถิ่นนิยมและภูมิภาคนิยมในสังคมไทย (2539)	25	บาท
เสาวลักษณ์ สุขวิรัช		
เปรียบเทียบนโยบายบริหารประเทศ 4 รัฐบาล (2539)	50	บาท
ปาริชาติ ศิวะรักษ์		
สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย (2539)	50	บาท
Policy Advocacy and the Media in Thailand		
ดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo)		
รมย์มาศ โบว์รา (Ramaimas Bowra)		
ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540)	150	บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช		
แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (2540)	80	บาท
อัษฎางค์ ปาณิกบุตร		
แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย (2540)	80	บาท
จรัส ดิษฐาภิรักษ์		

รัฐธรรมนูญประเทศไทย :

กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) 80 บาท

วิชัย ตันศิริ

ถอดเกีล็ดรัฐธรรมนูญไทย (2540) 35 บาท

เชาวนะ ไตรมาศ

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย 80 บาท

แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย 25 บาท

Road of Democracy Map 40 บาท

ไฟการเมือง 100 บาท

เกมการเมือง (Political Monopoly) 200 บาท

สนใจกรุณาติดต่อ สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 941-1832, 941-1833 โทรสาร 941-1834

สนใจขอต้นฉบับสื่อและสิ่งพิมพ์ที่จำหน่ายหมดแล้ว (มีเครื่องหมาย*) ได้ที่สถาบันนโยบายศึกษา

ประวัติ



- ชื่อ** ดร.วิชัย ดันศิริ
- เกิดวันที่** 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2478
- สถานภาพ** สมรส
- ประวัติการศึกษา**ปริญญาตรี
(เกียรตินิยมประวัติศาสตร์)
มหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ
ปริญญาโทด้านประวัติศาสตร์
มหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ
ปริญญาเอกด้านการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยอินเดียนา
ประเทศสหรัฐอเมริกา
- ปัจจุบัน** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (กทม. เขต 4) พรรคประชาธิปัตย์
รองประธานคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร
- ประวัติการรับราชการ** (เริ่มรับราชการ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2508)
1. ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาหลักสูตร กรมวิชาการ
 2. ผู้อำนวยการกองวิจัยการศึกษา กรมวิชาการ
 3. ผู้อำนวยการกองการสัมพันธ์ต่างประเทศ สป.
 4. รองผู้แทนถาวรประจำองค์การศึกษาวិทยาศาสตร์
 5. ผู้อำนวยการกองแผนงาน สป.
 6. รองอธิบดีกรมวิชาการ
 7. รองอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน
 8. ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ
 9. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู
 10. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

About the book

Constitutions in Western and Thai Societies: A Comparative Historical and Legal Study

By Vichai Tunsiri

Dr. Vichai Tunsiri, after having had a distinguished career at the Ministry of Education, has returned to politics - a discipline in which he completed his doctorate. He has written a number of books on politics and, since November 1996, has lived a life of a Member of the Parliament, serving a Bangkok constituency.

In this book, he presents a comparison of constitutions of the United Kingdom, the United States, Republic of France, Federal Republic of Germany and Thailand. His reflection on the various historical, political and socio-economic contexts of these constitutions provides an insightful analysis and useful explanation for scholars and general readers. Finally, Dr. Vichai offers his wisdom to those who are involved in the constitution drafting process in Thailand.

Parichart Siwaraksa

Director, Institute of Public Policy Studies

April 1997